

ARBEITEN ZUR RECHTSVERGLEICHUNG

Schriftenreihe der Gesellschaft für Rechtsvergleichung

Herausgegeben von Ernst von Caemmerer

26

Rechtsvereinheitlichung
im Internationalen Arbeitsrecht

Eine Untersuchung zur Methode der Rechtsvereinheitlichung
am Beispiel der Internationalen Arbeitsorganisation

Von

EGBERT FRIED

Mainz



ALFRED METZNER VERLAG · FRANKFURT/M. · BERLIN

1963.

Rechtsvereinheitlichung im Internationalen Arbeitsrecht

Eine Untersuchung zur Methode der Rechtsvereinheitlichung
am Beispiel der Internationalen Arbeitsorganisation

Dissertation

vorgelegt

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz

von

Egbert Fried
Kaiserslautern

1965

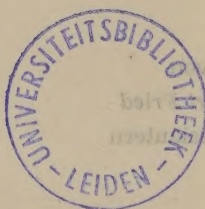
Rechtsvergleichung im Internationalen Arbeitsrecht

Eine Untersuchung zur Methode der Rechtsvergleichung
am Beispiel der Internationalen Arbeitsorganisation

Dissertation

vorgelegt

der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz



1. Berichterstatter: Prof. Dr. Hans G. Ficker, Mainz
 2. Berichterstatter: Prof. Dr. Wilhelm Scheuerle, Mainz
- Datum der mündlichen Prüfung: 18. Februar 1963

Gleichzeitig erschienen als Band 26 der Arbeiten zur Rechtsvergleichung -
Schriftenreihe der Gesellschaft für Rechtsvergleichung -
im Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/Main, Berlin 1965

INHALT

Einleitung	9
I. Gegenstand der Untersuchung	9
II. Geschichtliche Entwicklung (Überblick)	10
1. Die Entwicklung bis zur Gründung der IAO	10
2. Die Entwicklung der IAO seit ihrer Gründung	13
1. Kapitel:	
Zielsetzung, Aufbau und Zuständigkeit der IAO	17
A. Die IAO als Organ der Rechtsvereinheitlichung	17
I. Rechtsvereinheitlichung als Mittel zum Zweck	17
II. Die Art der bewirkten Vereinheitlichung	19
1. Einschränkung durch Artikel 19 Abs. 8 der Verfassung	19
2. Einschränkung durch das Prinzip der Universalität	20
3. Einschränkung durch Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung	20
4. Einschränkung durch Unterschiede in der Form der innerstaatlichen Durchführung einer übernommenen Verpflichtung	20
5. Zusammenfassung	21
B. Der Aufbau der Organisation	21
I. Vorbemerkung	21
II. Die Organe der IAO	23
1. Die Internationale Arbeitskonferenz	23
2. Der Verwaltungsrat	25
3. Das Internationale Arbeitsamt	27
4. Sonderorgane	27
C. Die Zuständigkeit der IAO	29
I. Persönliche Zuständigkeit	29
1. Vorbemerkung	29
2. Einige Sonderfälle der persönlichen Zuständigkeit der IAO	30
II. Sachliche Zuständigkeit	33
III. Räumliche Zuständigkeit	34
IV. Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen	38

2. Kapitel:	
Die Mittel der Rechtsvereinheitlichung	43
A. Übereinkommen und Empfehlungen	43
I. Das Übereinkommen	43
II. Die Empfehlung	45
III. Gegenüberstellung	45
B. Andere Normen	47
C. Der rechtliche Charakter der Übereinkommen	48
I. Fragestellung	48
II. Die verschiedenen Auffassungen	49
1. Die Vertragstheorie	49
2. Die Gesetzestheorie	50
3. Die Theorie des völkerrechtlichen Normenvertrages	50
III. Rechtliche Würdigung	51
1. Vorgeschichte	51
2. Der Kompromißcharakter der Lösung	52
3. Institutionelle Besonderheiten	53
4. Normative Besonderheiten	56
5. Der dogmatische Standort der Übereinkommen	62
6. Begriffliche Einordnung	63
IV. Abschließende Würdigung	65
3. Kapitel:	
Das Verfahren der Vorbereitung und Ausarbeitung einer Regelung	69
A. Allgemeine Fragen	69
I. Die Auswahl des zu regelnden Gegenstandes	69
II. Die technische Vorbereitung einer Regelung	71
1. Die rechtsvergleichenden Vorarbeiten	72
2. Die Beteiligung der Regierungen	73
3. Die Beteiligung der Interessengruppen	74
B. Die Entwicklung des Verfahrens der IAO	75
I. Das Verfahren der einfachen Beratung	75
II. Das Verfahren der „double lecture“	75
III. Das Verfahren der „double discussion“	76
C. Das heute geltende Verfahren (Überblick)	77
I. Die Eintragung einer Frage in die TO der Konferenz.	77
II. Die Vorbereitung und Ausarbeitung einer Regelung	78
1. Das Verfahren der zweimaligen Beratung	78
2. Das Verfahren der einmaligen Beratung	80
4. Kapitel:	
Die Abfassung einer Regelung (Allgemeine Grundsätze)	83
I. Vorbemerkung	83
II. Die für die IAO maßgeblichen Grundsätze	84
III. Überleitung	91

5. Kapitel:

Die Abfassung einer Regelung (Form der Regelung)	93
A. Regelung in Form eines Übereinkommens	93
I. Präzise, in Einzelheiten gehende Regelung	93
II. Regelung von Grundsätzen	95
B. Regelung in Form einer Empfehlung	98
I. Der Aufgabenbereich	98
II. Das funktionale Verhältnis der Empfehlung zum Übereinkommen	99
III. Besondere Fragen der inhaltlichen Gestaltung	101
IV. Überleitung	103
C. Die Kombinierung eines Übereinkommens mit einer Empfehlung	104
I. Ergänzung eines Übereinkommens durch eine Empfehlung	104
II. Regelung einer Mindestnorm durch ein Übereinkommen, einer höheren Norm durch eine Empfehlung	106
III. Empfehlung als Vorstufe zu einem späteren Übereinkommen	106
IV. Regelung durch ein Übereinkommen; Beseitigung des geregelten Sachverhaltes durch eine Empfehlung	108
D. Ergänzung einer Regelung durch bi- oder multilaterale Abmachungen	109
E. Die Verwendung von Modellregelungen	110
I. Vorbemerkung	110
II. Das Verfahren in der Praxis der IAO	111
1. Errichtung einer grundsätzlichen Regelung, begleitet von Anregungen für deren Anwendung	111
2. Errichtung einer allgemeinen Regelung, ergänzt durch ein „règlement-type“	112
3. Ergänzung einer Regelung durch „accords-types“	112
III. Abschließende Bemerkung	113
F. Ergänzung einer Regelung durch eine Resolution	114

6. Kapitel:

Die Abfassung einer Regelung (Inhaltliche Gestaltung)	117
A. Allgemeine Ausnahmebestimmungen	117
I. Die Regelung von Ausnahmen	117
II. Die generelle Ermächtigung zur Abweichung durch die einzelnen Staaten	118
1. Abweichung von einem Übereinkommen	118
2. Abweichungen von einzelnen Bestimmungen	121
3. Abweichungen in Form einer allmählichen Anpassung	123
III. Die Errichtung von Alternativregelungen	124
IV. Die Gliederung eines Übereinkommens in mehrere Teile	125
V. Die Abfassung eines Übereinkommens mit mehreren Anhängen („Annexes“)	129

B. Sonderbestimmungen für bestimmte Staaten oder Staatengruppen	131
I. Vorbemerkung	131
II. Die Verwirklichung des in Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung geregelten Grundsatzes in der Praxis der IAO	132
1. Sonderbestimmungen für einzelne namentlich erwähnte Staaten	132
2. Sonderbestimmungen für bestimmte Staatengruppen	134
III. Die Bedeutung des Verfahrens	135
C. Regelungen mit begrenztem Anwendungsbereich	136
I. Die Problematik des Verfahrens	136
II. Beispiele	137
D. Sonstige Bestimmungen	139
I. Garantieklauseln	139
1. Artikel 19 Abs. 8 der Verfassung	139
2. Die Aufnahme von Garantieklauseln in die einzelnen Übereinkommen	140
II. Fremdenrechtliche Bestimmungen	141
III. Kollisionsrechtliche Bestimmungen	143
IV. Begriffsdefinitionen	145
V. Die Festlegung der maßgeblichen Sprachen	148
E. Abschließende Bemerkung	150
7. Kapitel:	
Die Einführung eines Textes in die staatlichen Rechtsordnungen	151
A. Die Ratifikation	151
I. Das Verfahren	151
II. Besondere Fragen der Ratifikation	152
1. Ratifikation durch einseitige Erklärung gegenüber der IAO	152
2. Die „zuständigen Stellen“	153
3. Ratifikation unter Vorbehalt	155
B. Das Inkrafttreten eines Übereinkommens	157
I. Das objektive Inkrafttreten	157
1. Voraussetzungen des Inkrafttretens	158
2. Ausnahmen	158
II. Das subjektive Inkrafttreten	161
C. Die innerstaatliche Verwirklichung eines Übereinkommens	162
I. Die verschiedenen nationalen Verfahren (Überblick)	162
II. Besondere Fragen	167
1. Die Verwirklichung durch Tarifverträge	167
2. Die Verwirklichung in Bundesstaaten	173
3. Die Verwirklichung in abhängigen Ländern	178
D. Die Revision der Übereinkommen	182
I. Die rechtliche Gestaltung der Revision	182
II. Das Verfahren	185

1. Das allgemeine Verfahren der Abänderung eines Übereinkommens	185
2. Besondere Verfahren	186
3. Die Revision einer Empfehlung	188
E. Die Kündigung eines Übereinkommens	188
I. Die allgemeine Kündigung	188
II. Die teilweise Kündigung	190
8. Kapitel:	
Die Sicherung der Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen	193
Vorbemerkung	193
A. Die Kontrolle der Durchführung	194
I. Die innerstaatliche Kontrolle	194
1. Die allgemeine innerstaatliche Arbeitsüberwachung	194
2. Anordnung von Einzelmaßnahmen zur Sicherung und Überwachung der Durchführung	195
II. Die internationale mittelbare Kontrolle	196
1. Berichte über die Vorlage der von der Konferenz angenommenen Texte	197
2. Berichte über die Durchführung der Übereinkommen	197
3. Berichte über nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen	199
4. Die Auswertung der Berichte	201
B. Die Auslegung der vereinheitlichten Normen	203
I. Die Auslegung durch den IGH	204
II. Die Auslegung im Rahmen der IAO	204
C. Verfahren zur Durchsetzung übernommener Verpflichtungen	206
I. Vorbemerkung	206
II. Verfahren bei Verletzung der Vorlagepflicht (Artikel 30 der Verfassung)	207
III. Das Beschwerdeverfahren der Berufsverbände (Artikel 24, 25 der Verfassung)	208
IV. Das Klageverfahren (Artikel 26 bis 34 der Verfassung)	208
1. Die Klage zum IAA	208
2. Die „Berufung“ zum IGH	209
3. Sanktionen	210
4. Bedeutung des Verfahrens	211
V. Sonderverfahren für koalitionsrechtliche Fragen	211
Schlußbemerkung	213
Abkürzungen	217
Schrifttum	219

EINLEITUNG

I. Gegenstand der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit hat sich zur Aufgabe gesetzt, die Methoden aufzuzeigen, deren sich die IAO bei der Vereinheitlichung des Arbeitsrechtes bedient. Die Frage der Methodik ist gerade heute, da immer größere Bereiche von einer internationalen Regelung erfaßt werden, von Interesse. Zwar werden die von den einzelnen Institutionen befolgten Methoden jeweils verschieden sein. Die besondere Wirksamkeit der IAO beruht eben — was im folgenden noch darzulegen sein wird — auf ihrer Besonderheit, die sie von anderen Organisationen unterscheidet. Dennoch gibt es eine ganze Reihe gemeinsamer Probleme¹, bei deren Lösung dem Beispiel der IAO eine besondere Bedeutung zukommt. Ihre Gründung im Jahre 1919 war ein revolutionärer Akt, der seiner Zeit weit vorauseilte. Heute, nach über 40 Jahren, ist sie trotz aller inzwischen erreichten Fortschritte noch genauso aktuell und richtungsweisend wie zur Zeit ihrer Gründung. Gerade in den letzten Jahren hat ihr Beispiel mehrere andere internationale Organisationen inspiriert. Man denke etwa an europäische Organisationen wie Europarat, EWG oder Montanunion, die einzelne Elemente der IAO übernommen haben, ohne indes deren institutionelle Vollkommenheit zu erreichen². Erwähnt seien vor allem aber die UNESCO und die FAO³, die beide das Normativsystem der IAO — die Annahme von Übereinkommen durch die allgemeine Konferenz — übernommen haben. In die gleiche Richtung geht auch die Befugnis der UN, Abkommen über die Vorrechte der UN und der einzelnen Mitgliedstaaten zu beschließen⁴.

1 Vgl. *Matteucci*, Rapp. gén., S. 96 u. Protokoll der Konferenz von Barcelona („Motion finale“), aaO S. 944.

2 Vgl. *Schnorr*, aaO S. 105.

3 Art. 4 Abs. 4 bzw. XIV Abs. 1 Verf.

4 Art. 105 Abs. 3 Charta der UN.

Es bleibt natürlich abzuwarten, wie sich die Beispiele der UNESCO und FAO bewähren werden, fehlt doch eines der entscheidenden Merkmale der IAO, die unmittelbare Vertretung der betroffenen Berufsgruppen. Sie zeigen aber auch, welche große Bedeutung der IAO bei der künftigen Gestaltung der internationalen Beziehungen zukommt.

II. Geschichtliche Entwicklung (Überblick)

1. Die Entwicklung bis zur Gründung der IAO⁵

Die riesigen Fortschritte der Technik seit Beginn des 19. Jahrhunderts bewirkten in den wichtigsten Ländern einen großen Aufschwung der Industrialisierung. Maschinenarbeit, Fabrikbetrieb, weitgehende Arbeitsteilung und dementsprechend Massenproduktion ließen einen neuen Stand, den Stand der unselbständigen Lohnarbeiter entstehen.

Diese Entwicklung wurde noch gefördert durch den aufkommenden Liberalismus. Man glaubte, daß das freie Spiel der Kräfte, das „laissez-faire, laissez-aller“ zu einer Harmonie der Wirtschaft führen würde und forderte größtmögliche Freiheit des einzelnen.

So kam es bald zu erheblichen Mißständen. Die Arbeitnehmer mußten ihr einziges Kapital, ihre Arbeitskraft, verkaufen, um leben zu können. Sie gerieten in wirtschaftliche Abhängigkeit und wurden von den Unternehmern in unvorstellbarer Weise ausgebeutet. Es sei hier nur erinnert an übermäßig lange Arbeitszeiten, an Frauen- und Kinderarbeit, an Hungerlöhne und Trucksystem, an fehlenden Schutz vor Betriebsunfällen und gesundheitlichen Gefahren usw. Am stärksten traten diese Mißstände zunächst in England auf, von wo die industrielle Revolution ihren Ausgang genommen hatte. Sie zeigten sich aber auch in allen übrigen Industrieländern.

Diese Entwicklung führte notwendigerweise zur Ausbildung eines Arbeitsrechts in den verschiedenen Ländern. Darüber hinaus ergab sich aber auch die Notwendigkeit, auf internationaler Ebene eine Regelung zu treffen. Die Frage der sozialen Gerechtigkeit war zum Hauptproblem der Gesellschaft geworden; denn die Aufgabe, den

5 Vgl. hierzu *Mahaim*, *The Historical and Social Importance of International Labor Legislation*, aaO S. 3 ff.; *Delevigne*, *The Pre-War History of International Labor Legislation*, aaO S. 19 ff.; *Riegelman*, *War-Time Trade-Union and Socialist Proposals*, aaO S. 55 ff.; *Hiltunen*, aaO S. 9 ff.; *Guerreau*, aaO S. 1 ff.; *Hueck-Nipperdey*, I, S. 91 ff.; *Meissner*, aaO S. 1 ff. usw.

Arbeitern gerechte soziale Bedingungen zu gewähren, stellte sich in allen Industrieländern. Kein Staat, der gefährliche innere Spannungen vermeiden wollte, konnte sich dieser Aufgabe entziehen. Dazu kommt, daß die Besserstellung der Arbeiter eine Belastung der Wirtschaft bedeutet, welche die Konkurrenzfähigkeit des betreffenden Landes auf dem internationalen Markt sozial weniger fortschrittlichen Staaten gegenüber erheblich beeinträchtigen kann⁶.

So wurde schon früh von den englischen Industriellen *Robert Owen* (Memorandum im Jahre 1818 an die Konferenz der europäischen Mächte in Aix-la-Chapelle) und *Charles Hinley* sowie den Franzosen *Louis Villermé*, *Jerome Blanqui* und vor allem *Daniel Legrand* eine internationale Regelung des Arbeitsrechtes gefordert. In der Folgezeit wurde dieser Gedanke dann von weiten privaten und öffentlichen Kreisen aufgegriffen. Die Regierungen verhielten sich jedoch abweisend.

1886 fand in Paris der Kongreß der II. Internationale statt. Er beschloß, daß die Arbeiter der verschiedenen Länder ihre Regierungen auffordern sollten, internationale Verträge über Arbeitsbedingungen abzuschließen. Außerdem stellte er ein vollständiges Programm für eine internationale Arbeitsgesetzgebung auf.

1890 endlich fand auf Initiative Kaiser Wilhelm II. eine internationale Konferenz in Berlin statt, an der dreizehn europäische Staaten teilnahmen. Sie beschränkte sich jedoch auf einige Empfehlungen über Arbeitsbedingungen im Bergbau, über Sonntagsruhe und Beschränkungen der Kinderarbeit, die jedoch keinerlei praktische Auswirkungen hatten.

1900 wurde auf dem internationalen Arbeitsschutzkongreß in Paris die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz gegründet, die seit 1901 als Organ das Internationale Arbeitsamt in Basel unterhielt, das in einigen Ländern Landessektionen hatte. Das Arbeitsamt in Basel war ein wissenschaftliches, neutrales Institut, dessen Hauptaufgabe darin bestand, über Fragen des Arbeiterschutzes Auskunft zu geben.

Im Jahre 1905/06 kam es erstmals zu einer internationalen Regelung. Die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz erwirkte vom Schweizer Bundesrat die Einberufung einer internationalen Konferenz nach Bern. Hier trat 1905 zunächst eine Expertenkonferenz zusammen, die den Entwurf eines internationalen Übereinkommens über das Verbot der Verwendung von weißem Phos-

6 Das „Konkurrenzmotiv“ spielt eine bedeutende Rolle im internationalen Arbeitsrecht und wird in Abs. 4 der Präambel zur Verfassung der IAO ausdrücklich erwähnt.

phor bei der Herstellung von Zündhölzern sowie einer Vereinbarung über die Nacharbeit von Frauen ausarbeitete. Beide Texte wurden im folgenden Jahr von einer Diplomatenkonferenz, auf der dreizehn europäische Staaten vertreten waren, unterzeichnet⁷.

1913 fand eine weitere Konferenz in Bern statt, die ebenfalls zwei Übereinkommen über das Verbot der Nacharbeit Jugendlicher unter sechzehn Jahren sowie über die Höchstarbeitszeit von Jugendlichen und Frauen vorbereitete. Sie sollten 1914 auf einer Diplomatenkonferenz unterzeichnet werden. Dies wurde jedoch durch den Ausbruch des ersten Weltkrieges verhindert.

Die praktischen Erfolge waren also sehr gering. Sie beschränkten sich auf die beiden Beschlüsse der ersten Berner Konferenz 1905/06. Es war jedoch immerhin ein Anfang gemacht worden, und der Gedanke, daß eine internationale Regelung möglich und erstrebenswert sei, gewann immer mehr an Boden.

Auch während des ersten Weltkrieges ruhten diese Bestrebungen nicht, wenn auch eine internationale Regelung zu dieser Zeit nicht möglich war. Bereits 1914 forderte der führende amerikanische Gewerkschaftsverband AFL (American Federation of Labor), man solle gleichzeitig mit einer kommenden Friedenskonferenz eine internationale Arbeitskonferenz abhalten. Noch weiter ging man auf der 1916 in Leeds abgehaltenen Gewerkschaftskonferenz der Ententestaaten, wo man die Aufnahme von Arbeitsschutzbestimmungen sowie die Errichtung eines internationalen Arbeitsamtes in den künftigen Friedensvertrag forderte. Ähnliche Forderungen erhob 1917 ein in Bern abgehaltener Gewerkschaftskongreß der Mittelmächte und einiger neutraler Staaten.

Am 25. Januar 1919 bildete die Friedenskonferenz einen Ausschuß für internationale Arbeitsgesetzgebung, der sich aus je zwei Vertretern der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Italiens, Japans und Belgiens sowie aus je einem Vertreter Kubas, Polens und der Tschechoslowakei zusammensetzte und folgendes Mandat hatte:

„... faire une enquête sur les conditions de l'emploi des travailleurs envisagés au point de vue international et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs et pour proposer la forme d'une institution permanente destinée à poursuivre lesdits enquêtes et examiner en coopération avec la Ligue des Nations et sous sa direction“⁸.

⁷ Die Konferenz empfahl später in der auf der 1. Tagung angenommenen Empfehlung Nr. 6 die Anwendung dieser beiden Übereinkommen.

⁸ I BO, S. 262 (Bericht des Ausschusses); zur Friedenskonferenz im einzelnen *Shotwell*, Bd. I, S. 83 ff.

Der vom Ausschuß ausgearbeitete Text wurde mit geringfügigen Änderungen am 11. April von der Vollversammlung der Friedenskonferenz angenommen und als Teil XIII (Artikel 387 bis 427) in den Friedensvertrag von Versailles aufgenommen. Er enthält die Verfassung der *Internationalen Arbeitsorganisation*⁹.

2. Die Entwicklung der IAO seit ihrer Gründung

Die IAO stand von Anfang an in enger Verbindung mit dem Völkerbund, der ebenfalls seine völkerrechtliche Grundlage im Friedensvertrag von Versailles hatte. Die Mitgliedstaaten des VB waren automatisch auch Mitglieder der IAO¹⁰. Es konnten aber auch Staaten beitreten, die nicht Mitglieder des VB waren. So wurde Deutschland zusammen mit Österreich bereits auf der ersten Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz in Washington am 30. Oktober 1919 aufgenommen, obwohl es erst 1926 dem VB beiträt.

Die IAO und der VB arbeiteten eng zusammen. Die ausdrücklichen Befugnisse des VB beschränkten sich jedoch im wesentlichen auf die Bewilligung des Budgets der IAO, auf ein beschränktes Aufsichtsrecht über das IAA sowie auf gewisse Kanzleizuständigkeiten. Im übrigen genoß die IAO weitgehende Unabhängigkeit¹¹ und hat den VB an Bedeutung bald weit übertroffen. Eine Beeinträchtigung ihrer Wirksamkeit entstand allerdings daraus, daß sich die USA, heute der bedeutendste Industriestaat der Welt, lange weigerten, der Organisation beizutreten. Diese Haltung war nicht nur auf verfassungsrechtliche Bedenken zurückzuführen. Sie entsprach vielmehr einer alten Abneigung gegenüber internationalen Verpflichtungen. Die amerikanischen Arbeiter waren lange von der „Wahnidee“ geleitet, der Starke sei am mächtigsten allein¹². Dies änderte sich erst mit dem 1. Weltkrieg, als man sich bewußt wurde, welcher Einfluß der amerikanischen Bevölkerung und damit auch dem amerikanischen Arbeiter bei der Gestaltung der Welt zukommt. Bei der Ausgestaltung des

9 Dieser ursprüngliche Text der Verfassung wurde später aus dem Friedensvertrag herausgenommen und bis heute sechsmal geändert (1922 m. W. v. 4. 6. 1934; 1945 m. W. v. 26. 9. 1946; 1946 m. W. v. 20. 4. 1948; 1953 m. W. v. 20. 5. 1954; 1962 m. W. v. 22. 5. 1963; 1964 — noch nicht in Kraft). Die Bezeichnung „Verfassung“ wurde erst 1946 offiziell eingeführt, nachdem sie bereits seit Jahren gebräuchlich war (vgl. 27 CR, 1945, S. 432).

10 Art. 387 Abs. 2 Vers. Vertr.

11 Nach der ursprünglichen Absicht der Friedenskonferenz sollte die IAO ein wesentlicher Bestandteil des Systems des VB werden. Die Entwicklung der Organisation hat ihr jedoch eine weit größere Selbständigkeit gegeben als zunächst vorgesehen war (vgl. Wilson, aaO S. 406).

12 Jadeson, aaO S. 112.

Friedensvertrages räumte daher auch die amerikanische Regierung dem Arbeitervertreter *Samuel Compers* in Anerkennung der Verdienste der Arbeiter bei der Kriegsproduktion eine gebührende Stellung ein. *Compers* trug wesentlich zur Gestaltung der Verfassung der IAO bei. Amerika sank jedoch bald wieder in seinen früheren Isolationismus zurück und der Senat lehnte es trotz aller Zugeständnisse, die man ihm gemacht hatte, ab, dem VB oder der IAO beizutreten. Erst im Jahre 1934 wurden die USA Mitglied der IAO¹³.

Die politischen Spannungen der dreißiger Jahre machten sich auch bei der IAO bemerkbar. 1933 trat das nationalsozialistische Deutschland gleichzeitig aus der IAO und dem VB aus. 1937 folgten Italien, 1938 Japan. Die Sowjetunion war 1934 durch ihren Beitritt zum VB automatisch auch Mitglied der IAO geworden. Sie hat jedoch an deren praktischer Arbeit kaum teilgenommen. Als sie 1939 aus dem VB ausgeschlossen wurde, trat sie 1940 auch aus der IAO aus.

Der zweite Weltkrieg brachte dann die Tätigkeit der IAO fast völlig zum Erliegen. Eine besondere Bedeutung bekam jedoch die 26. Tagung 1944, auf der die Konferenz eine Deklaration annahm, die sich mit den Zielen und Aufgaben der IAO sowie den Grundsätzen befaßte, welche die Politik ihrer Mitglieder leiten sollten. In dieser „Deklaration von Philadelphia“ vom 10. Mai 1944 werden die in der Präambel der Verfassung ausgesprochenen Grundsätze erneut bestätigt. Sie wurde anlässlich der Verfassungsänderung im Jahre 1946 der Verfassung angegliedert und zu deren integrierendem Bestandteil erklärt¹⁴.

Auf Empfehlung des Verwaltungsrates beschloß die Konferenz auf ihrer 27. Tagung in Paris am 3. November 1945, die bestehenden Bindungen zum VB zu lösen und in engere Beziehungen zu den UN zu treten. Der VB entsprach auf seiner Schlußtagung im April 1946 dem Antrag der IAO, worauf der VR in Verhandlungen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der UN eintrat¹⁵. Am 19. Dezember wurde dann eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit beider Organisationen unterzeichnet. Artikel 1 der Vereinbarung verlieh der IAO den Status einer Sonderorganisation der UN gemäß Artikel 57 der Charta der UN. Ferner regelte die Vereinbarung die gegenseitige Vertretung in den einzelnen Organen, den Austausch von Informationen, Statistiken und sonstigen Ermittlungsergebnissen, die Zu-

13 Vgl. I BO, S. 267; *Jadeson*, aaO S. 112/113.

14 Art. 1 Abs. 1 Verf.

15 Der Wirtschafts- und Sozialrat der UN kann nach Art. 63 der Charta mit Zustimmung der Vollversammlung Abkommen mit den Sonderorganisationen schließen und deren Arbeiten durch Empfehlungen koordinieren.

sammenarbeit der IAO mit dem Sicherheits- und Treuhandschaftsrat, die Beziehungen der IAO zum IGH usw.

In den folgenden Jahren gewann die IAO immer mehr an Bedeutung und die Zahl der Mitglieder nahm ständig zu. Die Bundesrepublik Deutschland wurde 1951 auf der 34. Tagung der Konferenz wieder aufgenommen. 1954 trat die UdSSR und mit ihr die beiden Sowjetrepubliken Weißrußland und Ukraine als selbständige Mitglieder der Organisation bei. 1959 zählte die IAO 80 und 1964 bereits 110 Mitglieder.

1. KAPITEL

Zielsetzung, Aufbau und Zuständigkeit der IAO

A. Die IAO als Organ der Rechtsvereinheitlichung

I. Rechtsvereinheitlichung als Mittel zum Zweck

In diesem Zusammenhang stellt sich vor allem die Frage, ob die IAO überhaupt dazu berufen ist, Recht zu vereinheitlichen, wie dies bei bestimmten anderen Institutionen der Fall ist. Man denke etwa an die belgisch-niederländisch-luxemburgische Kommission für Rechtsvereinheitlichung¹, das Institut für Privatrechtsvereinheitlichung in Rom, die Panamerikanische Union oder die amerikanische National Conference of Commissioners on Uniform State Laws².

Ziel und Aufgaben der IAO sind in der Präambel zur Verfassung und in der Deklaration von Philadelphia näher umschrieben.

Die Gründer der IAO gingen davon aus, daß ein allgemeiner Friede in der Welt nur auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit errichtet werden kann³. Dazu ist erforderlich, in allen Ländern gerechte und menschliche Arbeitsbedingungen zu schaffen⁴. Zu diesem Zweck müssen die Bemühungen der einzelnen Staaten koordiniert werden, um zu vermeiden, daß sozial fortschrittliche Länder weniger fortschrittlichen gegenüber in ihrer Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt werden und sich so in ihren Bestrebungen kompromittiert sehen⁵. Außer-

1 Vgl. *van Hecke*, aaO S. 37.

2 Vgl. etwa *Matteucci*, Rapp. gén., S. 16 ff.

3 Abs. 1 Präambel. — Für die Notwendigkeit einer Friedenssicherung bestand zur Zeit der Gründung der IAO an sich noch kein konkreter Anlaß. Kriege waren bis dahin nie auf soziale Spannungen zurückzuführen, die immer nur innerpolitische Probleme darstellten. Dies hat sich heute allerdings völlig gewandelt, nachdem die Klassengegensätze mit dem Erstarken des Kommunismus den innerstaatlichen Bereich verlassen haben. (Vgl. im einzelnen *Schnorr*, aaO S. 50 ff.)

4 Abs. 2 Präambel.

5 Abs. 3 Präambel. — Das Konkurrenzmotiv ist gleichsam ein katalytisches Moment, das die einzelnen Staaten veranlaßt, an einer internationalen Regelung mitzuarbeiten. Es kann allerdings auch in das

dem gibt es Fragen, die nur durch die Zusammenarbeit mehrerer Staaten geregelt werden können.

Dieses Ziel der Verwirklichung einer „weltumfassenden Sozialgerechtigkeit“⁶ wird in der Deklaration von Philadelphia erneut bestätigt. Sie erklärt, daß „alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts das Recht haben, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“ und daß „die Schaffung der hierfür notwendigen Voraussetzungen das Hauptziel innerstaatlicher und internationaler Politik sein muß“⁷.

Die Mittel, deren sich die IAO zur Verwirklichung ihrer Aufgaben bedient, sind vielfältiger Natur. Sie beschränken sich keineswegs auf die Annahme von Übereinkommen und Empfehlungen. Die zahlreichen Veröffentlichungen, die beratenden Tätigkeiten und die technische Unterstützung der Mitgliedstaaten nehmen daneben einen bedeutenden Platz ein. Die technische Hilfe ist dabei gerade für die Entwicklungsländer von großem Interesse, nachdem seit dem 2. Weltkrieg über zwanzig Länder (mehr als ein Drittel der Menschheit) unabhängig geworden sind und sich das Hauptgewicht von den hochentwickelten Staaten Europas immer mehr auf die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas verlagert hat. Für diese Staaten ist es oft weniger wichtig, Gesetze anzunehmen als überhaupt erst den institutionellen Rahmen für solche Gesetze zu schaffen. Auch würde eine Schutzgesetzgebung ohne Steigerung der Produktion wenig nützen⁸.

Trotz dieser ständig wachsenden Bedeutung der praktischen Tätigkeiten ist doch nach wie vor die Annahme von Übereinkommen und Empfehlungen „eine der hauptsächlichsten Funktionen der Organisation“⁹ und der „charakteristischste und konstruktivste Aspekt ihres Programmes auf lange Sicht“¹⁰. Sie bedient sich dieses Mittels, um durch die Errichtung internationaler Normen, die einer möglichst großen Zahl von Mitgliedstaaten gemeinsam sind, ihr Ziel, die Schaffung gerechterer und menschlicherer Arbeitsbedingungen, zu verwirklichen. Mit dieser Errichtung gemeinsamer internationaler Nor-

Gegenteil umschlagen, wenn diesen Staaten nicht genügend Sicherheit gegeben wird, daß die anderen Mitglieder ihren übernommenen Verpflichtungen ebenfalls nachkommen (vgl. *Scelle*, aaO S. 233). Hierauf wird später noch zurückzukommen sein.

6 *Schnorr*, aaO S. 33 u. ff.

7 Abschn. II a) und b).

8 XLIII BO, 1960, S. 10; ferner Rapport de la Délégation de la Conf. 29 Rapport II (1), S. 11, Rapp. de la Commission de l'application 36 CR, 1953, S. 390 u. *Meissner*, aaO S. 15.

9 29 Rapport II (1), S. 11. 10 43 CR, 1959, S. 709 (Comm. de l'appl.).

men bewirkt die IAO aber auch eine entsprechende Vereinheitlichung des Arbeitsrechts der Mitglieder, für die diese Normen verbindlich werden.

Damit kommen wir zu dem Ergebnis, daß die Vereinheitlichung des Arbeitsrechtes eine der wesentlichsten Aufgaben der IAO ist, wenn auch diese Aufgabe nicht den eigentlichen Zweck, sondern lediglich eines der Mittel darstellt, deren sie sich bei der Verfolgung ihres Zieles bedient¹¹.

II. Die Art der bewirkten Vereinheitlichung

Die Tätigkeit der IAO bewirkt allerdings kein einheitliches Recht im Sinne einer Schaffung einheitlicher Rechtssätze in den einzelnen Mitgliedstaaten. Insoweit erfährt der Begriff Rechtsvereinheitlichung einige Einschränkungen, die sich aus dem besonderen Charakter der IAO ergeben¹².

1. Einschränkung durch Artikel 19 Abs. 8 der Verfassung

Diese Einschränkung ergibt sich bereits aus der besonderen Zielsetzung der IAO. Ihre Aufgabe besteht, wie oben dargelegt wurde, darin, den arbeitenden Menschen in der ganzen Welt gerechtere soziale Bedingungen zu sichern, während die von ihr bewirkte Rechtsvereinheitlichung nur ein Mittel zur Erreichung dieses Zweckes darstellt. Dies bedeutet aber, daß die von der IAO errichteten Normen immer nur Mindestforderungen darstellen können. Ein Staat, der ein Übereinkommen ratifiziert, ist gehalten, dessen Forderungen zu verwirklichen. Er wird jedoch nicht daran gehindert, über die vorgesehenen Verpflichtungen hinauszugehen und seinen Arbeitern noch günstigere Bedingungen einzuräumen. Dieser Grundsatz ist in Art. 19 Abs. 8 der Verfassung ausdrücklich ausgesprochen. Er wird außerdem in den meisten Übereinkommen und bisweilen auch in den Empfehlungen nochmals besonders erwähnt.

Es ergibt sich somit, daß die Vereinheitlichung nicht in einer äußeren Gleichheit und Einheitlichkeit besteht. Eine Einheitlichkeit besteht nur insoweit, als gemeinsam gewisse Mindestforderungen in bezug auf die geregelte Frage vorhanden sind, die im Einzelfall dann oft mehr oder weniger überschritten werden.

11 Vgl. IAA „Organisation internationale du Travail“, aaO S. 143 ff.

12 Auf die einzelnen Punkte soll hier nur insoweit eingegangen werden, als dies erforderlich ist, um die Art der erzielten Rechtsvereinheitlichung zu umreißen; sie werden später eingehender behandelt.

2. Einschränkung durch das Prinzip der Universalität

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus dem weltweiten Charakter der IAO. Er besteht darin, daß die in der Verfassung aufgestellten Grundsätze und damit auch die Aufgabe der IAO sich auf alle Arbeiter in der ganzen Welt beziehen (Grundsatz der Universalität)¹³. Dies bedeutet, daß sich die IAO einer großen Zahl von Staaten gegenüber sieht, die beträchtliche geographische, klimatische, soziologische oder ethnologische Unterschiede aufweisen und sich auf den verschiedensten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstufen befinden. Für die IAO ergibt sich daraus die schwierige Aufgabe, Regelungen auszuarbeiten, die für eine möglichst große Zahl von Mitgliedstaaten annehmbar erscheinen. Die Texte werden daher entsprechend dem jeweils zu regelnden Gegenstand mehr oder weniger elastisch abgefaßt, wobei diese Elastizität sowohl im Wortlaut der Bestimmungen (die einmal sehr präzise, ein andermal dagegen elastisch und weit abgefaßt sein können), als auch in der Form der Regelung zum Ausdruck kommen kann. Es ist dann möglich, daß trotz gleicher Verpflichtung die Art der Durchführung im Einzelfall sehr verschieden ist.

3. Einschränkung durch Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung

Auch diese Einschränkung folgt aus dem Grundsatz der Universalität der IAO. Sie ist im Grunde nur ein Sonderfall der oben unter 2. erwähnten Einschränkung und in Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung gesondert geregelt. Danach hat die Konferenz bei der Errichtung eines Übereinkommens oder einer Empfehlung von allgemeiner Geltung die besonderen Umstände der einzelnen Länder zu berücksichtigen und die erforderlichen Abweichungen vorzuschlagen. Durch solche Abweichungen von der allgemeinen Regelung können weitere Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten entstehen¹⁴.

4. Einschränkung durch Unterschiede in der Form der innerstaatlichen Durchführung einer übernommenen Verpflichtung

Unterschiede können schließlich dadurch entstehen, daß nicht alle aufgestellten Regeln durch formelle Gesetze verwirklicht werden müssen.

13 Abschn. II a) der Deklaration von Philadelphia.

14 Vgl. auch Art. 35 Verf., der die Anwendung einer Regelung auf außerhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete regelt und ebenfalls Abweichungen gestattet.

Nach der Verfassung sind Übereinkommen „durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen“ zu verwirklichen¹⁵. Unter „anderen Maßnahmen“ kann die Verwirklichung durch Gewohnheitsrecht, durch Tarifverträge oder durch rein tatsächliche Anwendung zu verstehen sein. Auf welche Art und Weise die Verwirklichung im Einzelfall dann erfolgt, hängt sowohl von dem Wortlaut des Übereinkommens als auch von der Verfassung des betreffenden Landes ab.

5. Zusammenfassung

Die von der IAO ausgearbeiteten Normen bewirken Rechtsvereinheitlichung insoweit, als den betreffenden Staaten gewisse Mindestforderungen gemeinsam sind. Diese Mindestforderungen können ihrerseits im Einzelfall weitere Abweichungen erfahren, die durch die besonderen Umstände eines Staates bedingt sind. Es handelt sich also weniger um die Schaffung einer äußeren schematischen Gleichheit — die auch gar nicht möglich oder erwünscht wäre — als um die Errichtung einer gewissen Einheitlichkeit im Sinne einer Gleichwertigkeit mit dem Ziel, eine Angleichung der einzelnen nationalen Rechte herbeizuführen. Versteht man den Begriff „Rechtsvereinheitlichung“ in diesem weiten Sinne, so kann man die Tätigkeit der IAO auf dem Gebiet der Normsetzung als Rechtsvereinheitlichung bezeichnen¹⁶.

B. Der Aufbau der Organisation

I. Vorbemerkung

Die IAO besitzt als Sonderorganisation der UN weitgehende Unabhängigkeit. Sie verfügt über volle Rechtspersönlichkeit¹⁷ und ge-

15 Art. 19 Abs. 5 b — Empfehlungen begründen insoweit keine Verpflichtung.

16 Vgl. IAA „Organisation internationale du Travail“, aaO S. 145 („équivalence“), ferner die Ausführungen des Vertreters der IAO auf der Konferenz von Barcelona, *Valticos*, aaO S. 358 („normes générales communes“), Rapport de la Délég. de la Conf. 29 Rapport II (1), S. 56 („... des conventions comme instruments qui tendent à assurer une certaine uniformité internationale...“); *Scelle*, aaO S. 178 u. 236 — der von *Scelle* gebrauchte Begriff „équilibrer“ nähert sich dem von *René David* entwickelten Begriff der „Rechtsharmonie“ (aaO S. 12 ff., insbes. S. 16).

17 Art. 39 Verf.

nießt auf dem Gebiet jedes ihrer Mitglieder die Vorrechte und Immunitäten, deren sie zur Verwirklichung ihrer Ziele bedarf¹⁸.

Die neue Verfassung der IAO kennt im Gegensatz zu der bis 1946 geltenden Regelung keine automatische Verknüpfung der Mitgliedschaft in der UN mit der in der IAO, wie dies zur Zeit des Völkerbundes der Fall war. Mitglieder der IAO sind alle Staaten, die am 1. November 1945 bereits Mitglied der Organisation waren¹⁹. Mitglieder der UN können die Mitgliedschaft durch eine förmliche Mitteilung an den Generaldirektor des IAA erwerben, in der sie die Verpflichtungen aus der Verfassung der IAO übernehmen²⁰. Andere Staaten können durch einen Beschluß der Konferenz mit der Mehrheit von zwei Dritteln einschließlich zwei Dritteln der anwesenden Regierungsdelegierten aufgenommen werden²¹.

Das wohl Charakteristischste und Bedeutendste bei der IAO ist die Gliederung in drei Gruppen. Nach diesen „principe tripartite“ sind die Mitgliedstaaten nicht nur durch Delegierte der Regierungen, sondern auch durch Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer — die von der Tätigkeit der IAO betroffenen Interessengruppen der einzelnen Länder — vertreten. Sowohl die internationale Arbeitskonferenz als auch der Verwaltungsrat sind im Verhältnis 2 : 1 : 1 nach diesem Prinzip zusammengesetzt²². In den meisten Ausschüssen sind die drei Gruppen sogar paritätisch vertreten²³.

18 Art. 40 Verf. (diese Vorrechte wurden durch ein besonderes Abkommen mit den UN näher festgelegt — vgl. 31 CR, 1948, S. 339 ff.).

19 Art. 1 Abs. 2 Verf.

20 Art. 1 Abs. 3 Verf.; vgl. auch Art. 387 Vers. Vertr.

21 Art. 1 Abs. 4 Verf.

22 Art. 3 u. 7 Verf. — Bei den Verhandlungen zum Friedensvertrag kam es in dem zuständigen Ausschuß zu Meinungsverschiedenheiten über das Verhältnis der Zusammensetzung. Einige Delegationen vertraten die Auffassung, jede Gruppe müsse die gleiche Zahl von Stimmen haben, da andernfalls den Staaten ein Vetorecht eingeräumt würde, was den Einfluß der Konferenz von Anfang an kompromittieren könnte. Die übrigen Delegationen hielten dem entgegen, daß die Konferenz Übereinkommen auszuarbeiten habe, die der Zustimmung durch die Regierungen bedürften. Die Regierungsdelegierten mußten daher zumindest eine gleiche Stimmzahl haben, da es andernfalls möglich wäre, daß ein Entwurf von der Konferenz angenommen, von den einzelnen Staaten jedoch abgelehnt würde, wodurch die Konferenz bald jeden Einfluß und jedes Prestige verlieren würde. Man einigte sich schließlich auf die noch heute geltende Regelung (I BO, S. 265, 300—301). — Der Vorschlag einer gleichen Stimmenaufteilung wurde, wenn auch aus anderen Motiven heraus, später wieder aufgegriffen. Hierauf wird später noch zurückzukommen sein.

23 Vgl. Meissner, aaO S. 9. — Keine paritätische Vertretung besteht etwa im Vorschlagsausschuß, der eine zentrale Stellung einnimmt (Art. 4 GO).

Die gleichberechtigte Beteiligung von Nichtregierungsmitgliedern war 1919 ein revolutionärer Akt. Zwar pflegte auch der Völkerbund in geeigneten Fällen um eine Beteiligung der unmittelbar interessierten Gruppen zu ersuchen. Dies geschah jedoch meist nur offiziös, während die IAO erstmals im Rahmen einer völkerrechtlichen Institution die Regierten nicht nur informatorisch und beratend, sondern mit „autoritativer Befugnis“ ohne die traditionelle Vermittlung der Regierungen heranzog²⁴. Die Beschlüsse der Konferenz werden so mit den Stimmen der unmittelbar betroffenen Personengruppen angenommen, was den Übereinkommen und Empfehlungen eine besondere Autorität gegenüber den Regierungen verleiht. Der besondere Erfolg der IAO beruht vor allem auf diesem „système tripartite“, dem sie ihre bedeutende Stellung in der Welt von heute verdankt²⁵.

II. Die Organe der IAO

Organe der IAO sind die Allgemeine Konferenz, der Verwaltungsrat (VR) und das Internationale Arbeitsamt (IAA). Daneben gibt es Sonderorgane in Form der regionalen Arbeitskonferenzen sowie der verschiedenen Ausschüsse des Verwaltungsrates.

1. Die Internationale Arbeitskonferenz

Sie ist ein ständiges Organ und tritt je nach Bedarf, mindestens aber einmal jährlich zusammen²⁶. Die Mitglieder sind durch je vier Delegierte vertreten, die sich entsprechend dem „système tripartite“ aus zwei Vertretern der Regierung und je einem der Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betreffenden Landes zusammensetzen. Dazu können noch technische Berater und Vertreter für außerhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete kommen, die jedoch kein Stimmrecht besitzen²⁷.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Delegierten und technischen Berater der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Einverständnis mit den maßgebenden Berufsverbänden, sofern solche bestehen, zu bezeichnen²⁸. Die Befugnis der Regierungen, die Delegierten der Ar-

24 Vgl. *van Asbeck*, aaO S. 40, 56 u. 60 ff.; *Scelle*, aaO S. 56 u. 140. — Ähnliche, etwa vergleichbare Merkmale zeigt heute die Montan-Union.

25 29 Rapport II (1), S. 72 (Délég. de la Conf.); ferner *Pilotti*, aaO S. 345.

26 Zu der heute ausgetragenen Frage, ob die Konferenz in Permanenz tagt oder ob sie jeweils neu zusammentritt, vgl. *Scelle*, aaO S. 159—160.

27 Art. 3 Abs. 2—4 u. 6 Verf.

28 Art. 3 Abs. 5 Verf.

beitgeber und Arbeitnehmer zu ernennen, ist jedoch rein formeller Natur; tatsächlich werden diese Vertreter von den zuständigen Berufsverbänden, sofern solche bestehen, ernannt²⁹. Dabei entstehen natürlich oft Schwierigkeiten, vor allem in Ländern, in denen mehrere Berufsverbände vorhanden sind. In solchen Fällen kann Einspruch eingelegt werden, der vom Vollmachtenausschuß der Konferenz untersucht wird. Über die endgültige Zulassung entscheidet die Konferenz mit Zweidrittelmehrheit³⁰.

Die einzelnen Delegierten sind im Gegensatz zu den anderen Sonderorganisationen nicht an Weisungen gebunden. Dies gilt nicht nur für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdelegierten, sondern auch für die Regierungsvertreter³¹, wenn auch in vielen Fällen die Delegierten tatsächlich die Weisungen ihrer Regierung oder Verbände schon aus dem Grunde befolgen, um die Wirksamkeit der Konferenzbeschlüsse nicht zu gefährden³².

Die Vertreter der einzelnen Interessen schließen sich untereinander zu Gruppen zusammen, die eine bedeutende Rolle im Rahmen der Konferenz spielen. Diese Gruppenbildung ist in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen und wurde in der Vergangenheit daher auch vielfach angegriffen. Man warf ihr vor allem vor, sie setze die Klassenkämpfe innerhalb der Organisation fort und übe eine Mehrheitstyrannei in den einzelnen Gruppen aus³³. Sie hat sich jedoch als notwendige Folge aus dem Grundsatz der Dreigruppengliederung entwickelt. Sie stellt heute einen Faktor dar, der aus dem Leben der Konferenz nicht mehr hinwegzudenken ist und in einer Reihe von Vorschriften der GO berücksichtigt wurde³⁴.

Die einzelnen Gruppen wählen einen Vorstand, errichten ein Sekretariat und halten regelmäßig eigene Sitzungen ab. Dies hat eine Blockbildung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Folge, die ihre Haltung gegenüber den von der Konferenz behandelten Fragen weitgehend aufeinander abstimmen und auf der Konferenz dann geschlossen auftreten, was sich vor allem bei den Abstimmungen zeigt. Die Regierungsvertreter dagegen erreichen selten diese Geschlossenheit. Die Mehrheit bildet sich gewöhnlich entsprechend den sozialen

29 *Scelle*, aaO S. 141 u. *van Asbeck*, aaO S. 40.

30 Art. 3 Abs. 9 Verf. sowie Art. 5 u. 26 GO. — Zu den Fragen, die hinsichtlich der sozialistischen Staaten auftreten, vgl. unten S. 34 ff.

31 Art. 4 Abs. 1 Verf. sowie *Troclet*, aaO S. 342 ff. u. *Schnorr*, aaO S. 104; a. M. offenbar *van Asbeck*, aaO S. 40, 41.

32 *Meissner*, aaO S. 9. — Es ist jedoch bereits vorgekommen, daß die beiden Regierungsvertreter verschieden abgestimmt haben.

33 *Scelle*, aaO S. 142.

34 Art. 4 Abs. 1, Art. 25, 49, 50 u. 70 ff. der GO; ferner *Scelle*, aaO S. 142 u. *van Asbeck*, aaO S. 41.

Interessen und Tendenzen der vertretenen Regierungen, die dann ein ausgleichendes Moment zwischen den beiden anderen Gruppen bilden, von denen die Arbeitnehmergruppe in der Regel mehr das dynamische, die Arbeitgebergruppe dagegen ein statisches Element darstellen. Allein die Staaten des Ostblocks treten geschlossen auf³⁵.

Der Aufgabenbereich der Konferenz ist in der Verfassung nicht eindeutig geregelt. Sie legt allgemein die von der IAO zu verfolgende Politik fest und ist vor allem allein zuständig für die Annahme von Übereinkommen und Empfehlungen. Die Hauptarbeit der Konferenz wird in den Ausschüssen erledigt, die man je nach ihrer Funktion in Verwaltungs- und Fachausschüsse unterteilen kann³⁶. Verwaltungsausschüsse sind der Vorschlags- und der Vollmachtsausschuß³⁷, während die Fachausschüsse die einzelnen Punkte der GO untersuchen und der Konferenz Berichte und Entwürfe vorlegen³⁸.

2. Der Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das ausführende Organ der IAO. Als wichtigste Zuständigkeit setzt er die TO der Konferenz fest, wählt und beaufsichtigt den Generaldirektor des IAA³⁹, bereitet die Arbeiten der Konferenz vor und führt deren Beschlüsse aus. Seine Amtsdauer beträgt drei Jahre, was ihn von der Konferenz weitgehend unabhängig macht und ihm das tatsächliche Schwergewicht unter den Organen der IAO verleiht⁴⁰.

Der Verwaltungsrat besteht aus 48 Mitgliedern, die sich entsprechend dem Grundsatz der Dreigruppengliederung aus 24 Vertretern der Regierungen und je 12 Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammensetzen. Er bestand ursprünglich aus nur 24 Mitgliedern. Diese Zahl wurde jedoch 1934 auf 32, 1953 auf 40 und 1962 auf 48 erhöht⁴¹, um die Zusammensetzung der Ausdehnung der Organisation vor allem auf außereuropäischem Gebiet anzupassen und die immer zahlreicheren Interessen wirksam zu vertreten. 1953 wurde auch in Artikel 7 Abs. 2 (a.F.) und 1962 in Artikel 7 Abs. 4 (a.F.) der Verfassung die Bestimmung gestrichen, wonach von den Regierungsvertretern 6 und von den Arbeitgeber- und Arbeitneh-

35 Vgl. etwa *Scelle*, aaO S. 55 u. 142 sowie *Meissner*, aaO S. 9.

36 Vgl. *Scelle*, aaO S. 160 („Commissions de fonctionnement“ oder „-administratives“ u. „Commissions d'étude“ oder „-délibérantes“).

37 Art. 4 u. 5 GO.

38 Art. 17 Verf. u. 6, 7 u. 8 GO.

39 Art. 14 Abs. 1 u. Art. 8 Verf.

40 Art. 7 Abs. 5 Verf. u. *Meissner*, aaO S. 9 u. 10.

41 Art. 7 Abs. 1 Verf. u. Art. 393 Vers. Vertr.

merdelegierten je 2 außereuropäischen Ländern angehören mußten. Diese Regelung war 1922, als die außereuropäischen Staaten noch unzureichend vertreten waren, in die Verfassung eingefügt worden, war mittlerweile jedoch längst überholt⁴².

Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter werden von den Delegierten dieser Gruppen auf der Konferenz gewählt. Von den Regierungsvertretern werden 10 von den Mitgliedern ernannt, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, während die restlichen 14 von den Regierungsdelegierten der übrigen Staaten auf der Konferenz gewählt werden⁴³. Die Liste dieser 10 wichtigsten Industriestaaten wird vom VR periodisch überprüft. Sie umfaßt nach der Überprüfung aus dem Jahre 1954 die USA, Großbritannien, Frankreich, Indien, China, die Bundesrepublik Deutschland, Kanada, Italien, Japan und die UdSSR⁴⁴. Deutschland, das bereits vor 1933 einen ständigen Ratssitz inne hatte, ist seit dem 25. Juni 1954 wieder als ständiges Mitglied in der Regierungsgruppe des VR vertreten⁴⁵.

Bei Meinungsverschiedenheiten darüber, welchen Staaten wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, entscheidet der VR. Gegen diese Entscheidung kann Einspruch zur Konferenz eingelegt werden⁴⁶.

Der VR unterhält eine Reihe von allgemeinen Verwaltungsausschüssen. Zu ihnen gehören: 5 Ausschüsse für Fragen der internen Verwaltung; ein Ausschuß zur Überwachung der Durchführung der von der IAO angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen; ein Ausschuß zur Koordinierung und Überwachung der Industrieausschüsse, der Arbeitsmarktausschüsse für Europa, Asien und Lateinamerika sowie ein Ausschuß für Beziehungen mit anderen internationalen Organisationen. Daneben gibt es zahlreiche andere Ausschüsse, die zwar ebenfalls dem Rat unterstehen, aber mehr oder

42 36 CR, 1953, S. 452 ff. u. 272 u. 46 CR, 1962, S. 853 ff.

43 Art. 7 Abs. 2 u. 4 Verf. u. Art. 48 ff. der GO.

44 Bezüglich der Überprüfung und des befolgten Bewertungsverfahrens vgl. 125 CA, 1954, S. 23, 24 u. 57 (Bewertungsgrundlage waren der Beitrag für die IAO und das Sozialprodukt mit je drei, sowie der Außenhandel und die Zahl der aktiven Bevölkerung mit je einem Bewertungspunkt).

45 Vgl. 126 CA, 1954, S. 5.

46 Art. 7 Abs. 3 Verf. — Ursprünglich war der Rat des Völkerbundes zuständig gewesen. Er wurde jedoch bereits seit 1922 nicht mehr angerufen und man überließ die Entscheidung dem VR. Die Übung hat sich bewährt, so daß auf Empfehlung der Delegation der Konferenz für Verfassungsfragen diese bisher de facto ausgeübte Befugnis dem VR offiziell übertragen wurde (29 Rapport II (1), 1946, S. 23).

weniger autonomen Charakter haben und daher später gesondert zu behandeln sind⁴⁷.

3. Das Internationale Arbeitsamt

Das IAA ist das ständige Sekretariat der Konferenz und das Ausführungsorgan des VR, dem es untersteht⁴⁸. An seiner Spitze steht der Generaldirektor, der vom VR ernannt wird und dessen Weisungen unterliegt⁴⁹. Er stellt das Personal des IAA an, das nach Möglichkeit aus Personen verschiedenen Geschlechts und verschiedener Nationalität bestehen soll⁵⁰, und ist gleichzeitig Generalsekretär der Konferenz⁵¹.

Die Aufgaben des Generaldirektors und des Personals haben ausschließlich internationalen Charakter. Jedes Mitglied ist nach der Verfassung verpflichtet, diese Stellung des Generaldirektors und des Personals zu achten und sich jeder Beeinflussung zu enthalten⁵².

Die Zuständigkeit des IAA ist in Artikel 10 der Verfassung näher umschrieben. Danach hat das IAA alle für eine internationale Regelung bedeutsamen Unterlagen zu sammeln, die der Konferenz zu unterbreitenden Fragen zu bearbeiten, Beschlüsse vorzubereiten, die Regierungen bei deren Durchführung zu unterstützen und Veröffentlichungen über Wirtschafts- und Arbeitsfragen von internationalem Interesse herauszubringen.

Das Amt gliedert sich in zahlreiche Verwaltungsabteilungen, die man in zentrale und technische Verwaltungsabteilungen unterscheidet⁵³. Daneben unterhält das IAA eine große Zahl von Außenstellen, von denen hier nur die Regionalämter für Arbeitsmarktverwaltung, die Außenstellen für Wanderungsfragen sowie die Verbindungsstelle bei den UN erwähnt werden sollen⁵⁴.

4. Sonderorgane

a) Regionale Konferenzen. — Artikel 38 der Verfassung gibt der IAO die Möglichkeit, regionale Konferenzen einzuberufen.

47 Vgl. *Meissner*, aaO S. 10. — Eine andere Klassifizierung unterscheidet die Ausschüsse nach ihrer Zusammensetzung (*Scelle*, aaO S. 108).

48 Art. 2 u. Art. 10 Verf.

49 Art. 8 Verf.

50 Art. 9 Verf.

51 Art. 22 GO.

52 Art. 9 Verf.

53 Eine genaue Aufstellung findet sich bei *Meissner*, aaO S. 11.

54 Ein Verzeichnis von Außenstellen findet sich bei *Meissner*, aaO S. 34.

Diese Bestimmung wurde erst im Jahre 1946 in die Verfassung aufgenommen. Sie zog damit einen wenigstens vorläufigen Schlußstrich unter eine Entwicklung, die vielfach umstritten war. Man hatte einerseits der Forderung nach regionalen Konferenzen entgegen gehalten, sie verletzten den in der Präambel der Verfassung sowie der Deklaration von Philadelphia enthaltenen Grundsatz der Universalität der IAO und man befürchtete, es könnten besondere Gesetzgebungszonen entstehen⁵⁵. Andererseits drängte gerade der Grundsatz der Universalität, der die verschiedensten Länder zusammenführt, zu regionalen Regelungen zwischen Staaten auf gleicher sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungsstufe⁵⁶.

Auf der 29. Tagung 1946 wurde die Delegation der Konferenz für Verfassungsfragen mit dem Problem befaßt. Sie kam zu der Auffassung, daß die Durchführung der Übereinkommen und ihre Ratifizierung in den weniger entwickelten Zonen der Erde einen wirklichen Fortschritt nur dann schaffen könne, wenn man die Untersuchung dieser Probleme auf regionaler Ebene intensiviere. Diese Probleme seien bei aller Gemeinsamkeit im Einzelfall jeweils verschieden und es sei daher erforderlich, sich bei der Ausarbeitung der für bestimmte Gebiete vorgesehenen Bestimmungen der Materialien zu bedienen, die man an Ort und Stelle finden könne. Auch müsse man es den Mitgliedern der IAO in den betreffenden Gebieten überlassen, im gemeinsamen Rahmen der Tätigkeit der Organisation auf weltweiter Ebene die regionalen Vereinbarungen auszuarbeiten, die ihren eigenen Bedürfnissen und Forderungen am besten angepaßt sind. Die Delegation empfahl daher der Konferenz die Einführung von Regionalkonferenzen (Artikel 38 der Verfassung), lehnte es jedoch nach eingehender Prüfung zum damaligen Zeitpunkt ab, die Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung zu empfehlen, welche die Ausarbeitung regionaler Übereinkommen ermöglicht hätte. Hauptziel der IAO sei die Annahme allgemein anwendbarer internationaler Mindestnormen, was durch die Annahme regionaler Übereinkommen eher erschwert als erleichtert werde⁵⁷.

Die Konferenz billigte die Vorschläge der Delegation und beauftragte den VR, Aufgaben, Befugnisse und Verfahren der Regionalkonferenzen zu regeln⁵⁸. Diese Regelung, die auf der 31. Tagung von der Konferenz bestätigt wurde⁵⁹, sieht u. a. vor, daß die TO der Regionalkonferenzen vom VR festgelegt werden. Ihre Entscheidun-

55 Vgl. Scelle, aaO S. 134 ff.

56 Vgl. Wilson, aaO S. 415, 416.

57 29 Rapport II (1), S. 76, 77 u. 79. — Vgl. auch unten S. 136 ff.

58 Art. 38 Abs. 2 Verf.

59 31 CR, S. 331—335.

gen ergehen in Form von Resolutionen oder Beschlüssen, die an den Verwaltungsrat zu richten sind.

Bis heute haben bereits eine ganze Reihe regionaler Konferenzen für den interamerikanischen und asiatischen Bereich sowie für das Gebiet des Nahen und Mittleren Orients stattgefunden, deren Resolutionen im Anhang des „Code 1951“ enthalten sind⁶⁰. 1955 fand erstmals eine Regionalkonferenz für Europa und 1960 für Afrika statt.

b) Die besonderen Ausschüsse des Verwaltungsrates. — Dem VR unterstehen neben den allgemeinen Verwaltungsausschüssen eine beträchtliche Zahl besonderer Ausschüsse. Sie gliedern sich in Ständige Ausschüsse, Beratende Ausschüsse, Korrespondierende Ausschüsse, Sonderausschüsse, die sehr bedeutenden Industrieausschüsse sowie die zusammen mit den anderen internationalen Sonderorganisationen gebildeten Gemischten Ausschüsse⁶¹.

C. Die Zuständigkeit der IAO

I. Persönliche Zuständigkeit

1. Vorbemerkung

Die Verfassung der IAO enthält keine Regelung der Zuständigkeit. Der zuständige Ausschuß der Friedenskonferenz hatte es bei der Abfassung des Teiles XIII des Versailler Vertrages im Jahre 1919 absichtlich vermieden, die Zuständigkeit der Organisation zu begrenzen⁶². Die Zuständigkeit läßt sich indes aus der sozialpolitischen Zielsetzung der IAO, wie sie in der Präambel zur Verfassung und der Deklaration von Philadelphia festgelegt ist, entnehmen. Zwar liegt in diesen Grundsätzen keine Regelung der Zuständigkeit im positivrechtlichen Sinne, wohl aber ein wichtiges Kriterium für die Auslegung der Verfassung zur Frage der Zuständigkeit⁶³.

Die Aufgabe der IAO besteht darin, allen Menschen gerechtere und menschlichere Arbeitsbedingungen zu sichern. Dieser Zielsetzung muß entnommen werden, daß die persönliche Zuständigkeit der IAO weit auszulegen ist. So ist es heute einhellige Meinung, daß sich die

60 Vgl. Anhang IV ff. des Code Bd. II sowie Code Bd. I, S. CXXXVIII—CXLII. 61 Vgl. die Aufzählung bei Meissner, aaO S. 11 ff.

62 Scelle, aaO S. 74.

63 Vgl. Schnorr, aaO S. 88 mit weiteren Hinweisen.

Zuständigkeit nicht nur auf die gewerblichen Arbeiter beschränkt. Sie erstreckt sich vielmehr auch auf landwirtschaftliche Arbeiter, Transportarbeiter, Angestellte einschließlich der leitenden Angestellten und Angestellten im öffentlichen Dienst, auf Seeleute, Wanderarbeiter sowie Angehörige der freien Berufe, soweit sie als arbeitnehmerähnliche Personen eine gewisse wirtschaftliche Abhängigkeit aufweisen⁶³.

2. Einige Sonderfälle der persönlichen Zuständigkeit der IAO

a) Landwirtschaftliche Arbeiter. — Die Kompetenz der IAO bezüglich der landwirtschaftlichen Arbeiter war anfangs sehr umstritten. Konkreten Anlaß dazu gab der Beschluß des VR, Fragen des Arbeitsschutzes für landwirtschaftliche Arbeiter auf die TO der 3. Tagung der Konferenz 1921 zu setzen. Gegen diesen Beschluß erhob die französische Regierung Einspruch⁶⁴. Sie vertrat die Auffassung, die IAO sei nur für gewerbliche Arbeiter zuständig, da Teil XIII des Vertrages von Versailles wiederholt das Wort „industrie“ und „industriel“ gebrauche⁶⁵ und die landwirtschaftlichen Arbeiter nicht erwähne. Die Konferenz beschloß jedoch, die Frage auf der TO zu belassen⁶⁶. Die französische Regierung erwirkte darauf beim Völkerbund die Erlaubnis, ein Gutachten beim StIGH einzuholen. Der StIGH bejahte die Zuständigkeit der IAO zur Regelung der Arbeitsverhältnisse der landwirtschaftlichen Arbeiter. Er schloß dabei aus der in der Präambel niedergelegten sozialpolitischen Zielsetzung der IAO auf eine weite personelle Zuständigkeit, die er für alle Fälle bejahte, in denen eine Beeinträchtigung dieser Grundsätze im Arbeitsverhältnis denkbar erschien⁶⁷.

Die IAO hat sich seither in einer ganzen Reihe von Übereinkommen und Empfehlungen mit Fragen der landwirtschaftlichen Arbeiter befaßt und ihre Zuständigkeit ist heute unbestritten.

b) Angestellte. — Die IAO hat, abgesehen von der Regelung einiger Einzelfragen der Angestellten und freien Berufe⁶⁸, diesen Sektor

64 Art. 402 Vers. Vertr. (= Art. 16 Abs. 1 Verf.).

65 Art. 393 Abs. 3, Art. 405 Abs. 3 u. Art. 427 Abs. 2 Vers. Vertr.

66 Art. 402 Abs. 2 Vers. Vertr. (= Art. 16 Abs. 2 Verf.).

67 3 CR, 1921, Bd. I, S. 19 ff. und Bd. II, S. 661 ff.; III BO, S. 704 u. IV BO, S. 103—210, 315—331, 343—378, 381—423; CPJI, Série B Nr. 2 u. 3 u. Série C Nr. 1. — Vgl. zu diesem Fall im einzelnen Schnorr, aaO S. 84 ff.

68 Leitende Angestellte wurden vielfach von der Regelung ausgenommen, so z. B. in C Nr. 89 (Nachtarbeit von Frauen in der Industrie — rev.), 1948, Art. 8 a) u. C Nr. 106 (wöchentlicher Ruhetag in Handel und Büro), 1957, Art. 5 b).

in der Vergangenheit etwas vernachlässigt. So forderte der Internationale Verband der Privatangestellten, der über die nationalen Gewerkschaftsorganisationen mehr als eine Million Mitglieder umfaßt, im Oktober 1950, daß sich die IAO mehr mit den Fragen der Angestellten und nicht wie bisher überwiegend nur mit denen der Handarbeiter beschäftigen solle⁶⁹.

Auf der 43. Tagung 1959 befaßte sich die IAO dann erstmals mit diesem Problem in seiner Gesamtheit. Der zuständige Ausschuß stellte bei der Beratung fest, daß dieser Bereich im Laufe der letzten Jahrzehnte auf Grund der wirtschaftlichen und technologischen Fortschritte sowie der mehr und mehr ausgeprägten Komplexität der Industrie- und Verwaltungsorganisation rasch angewachsen war. In den USA beträgt die Zahl der Angestellten ungefähr 45 % aller Arbeiter. Sie stellen so ein vitales Element in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung aller Länder dar und umfassen eine Vielzahl von Berufen und Beschäftigungen, die sehr verschiedene Probleme und Arbeitsbedingungen aufweisen. Unter Berücksichtigung dieser Entwicklung kam der Ausschuß zu dem Ergebnis, daß es zweckmäßig sei, die Tätigkeit der IAO auf dieses Gebiet auszudehnen und ein entsprechendes Programm zu entwickeln. Der Bericht wurde von der Konferenz gebilligt⁷⁰.

c) Arbeitgeber. — In bestimmten Fällen kann es unumgänglich sein, auch die Arbeitgeber in die geplante Regelung einzubeziehen. Dies geschah erstmals im Jahre 1925, als die Konferenz auf ihrer 7. Tagung ein Übereinkommen über das Verbot der Nachtarbeit in Bäckereien annahm⁷¹. Die Zuständigkeit der IAO wurde damals bezweifelt. Auf Antrag des Völkerbundesrates erstattete darauf der StIGH ein Gutachten, das die Zuständigkeit der IAO bejahte. Während die Gegenseite die Ansicht vertrat, daß eine Regelung nicht so weit gehen dürfe, die persönliche Tätigkeit der Arbeitgeber zu beschränken, wenn diese unabhängig von jeder Mitarbeit mit ihren Beschäftigten sei, hielt das IAA und der StIGH die Zuständigkeit für gegeben, da ein wirksamer Schutz der Arbeitnehmer in Bäckereien nur dann erzielt werden könne, wenn sich das Verbot der Nachtarbeit auf alle Betriebe erstrecke, gleichgültig, ob sie nun Arbeitnehmer beschäftigen oder nicht⁷².

69 Vgl. *Meissner*, aaO S. 21.

70 43 CR, 1959, S. 785—797 (Rapp. explic.) u. S. 568.

71 C Nr. 20, Art. 1 Abs. 2: „Cette interdiction s'applique au travail de toutes personnes, aussi bien aux patrons qu'aux ouvriers, participant à la fabrication visée.“

72 XI BO, S. 179 ff. u. CPJI, Série B Nr. 13.

Es handelt sich hier um eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs. Sie ist für den innerstaatlichen Bereich von Bundesstaaten allgemein anerkannt und erstreckt sich, obgleich dies nicht unbestritten ist, auch auf internationale Staatengemeinschaften. Aus diesem Sachzusammenhang heraus ist die Zuständigkeit der IAO bezüglich der Arbeitgeber immer dann zu bejahen, wenn ein innerer Zusammenhang zwischen der Stellung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer einen wirksamen Schutz der Arbeiter ohne die Einbeziehung der Unternehmer nicht erwarten läßt⁷³.

d) Ausdehnung einer Regelung auf die gesamte Bevölkerung. — Eine Ausdehnung des persönlichen Anwendungsbereiches einer Regelung über die Lohnempfänger hinaus enthält das auf der 35. Tagung 1952 angenommene Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnorm der sozialen Sicherheit. In diesem Übereinkommen kommt eine Tendenz zum Durchbruch, die sich auf diesem Gebiet schon seit längerem abzuzeichnen begann und auf eine einheitliche Regelung der Sozialversicherung sowie auf die Einbeziehung neuer Bevölkerungsschichten abzielt.

Die im Übereinkommen Nr. 102 geregelte Mindestnorm, die sowohl die Sozialversicherung als auch die soziale Fürsorge umfaßt, berücksichtigt zwei verschiedene in den einzelnen Mitgliedstaaten angetroffene Tendenzen. Während die eine darauf abzielt, die gesamte Bevölkerung zu schützen, wendet sich die andere nur an die Personen, die eine berufliche Tätigkeit ausüben, in erster Linie also an die Lohnempfänger und in einigen Fällen auch an die von diesen zu versorgenden Personen. Die neue Regelung stellt dementsprechend den einzelnen Staaten mehrere Möglichkeiten zur Wahl, die sich in der Ausdehnung des persönlichen Anwendungsbereiches unterscheiden⁷⁴.

Diese Ausdehnung des Anwendungsbereiches stieß auf starken Widerstand der Arbeitgebergruppe, die geltend machte, die vorgesehene Regelung müsse sich auf die Lohnempfänger beschränken. Eine Ausdehnung auf andere Bevölkerungskreise überschreite die Zuständigkeit der IAO. Dies gelte insbesondere deshalb, weil diese Bevölkerungskreise in der IAO nicht vertreten seien. Die Mehrheit der Delegierten entschied sich jedoch für die vorliegende Regelung, die eine beträchtliche Ausdehnung des persönlichen Zuständigkeitsbereiches der IAO mit sich brachte⁷⁵.

⁷³ So Schnorr, aaO S. 89 ff. Vgl. auch IGH Reports, 1949, S. 174 bezüglich der Zuständigkeit der UN.

⁷⁴ Vgl. Art. 9, 15, 21, 27, 33, 41, 48, 55 u. 61 des Übereinkommens.

⁷⁵ Vgl. Rapp. explic. 34 CR, 1951, S. 612 ff. u. 35 CR, 1952, S. 540 ff.

II. Sachliche Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit der IAO folgt ebenfalls aus der Präambel zur Verfassung sowie der Deklaration von Philadelphia. Aus ihrer sozialpolitischen Zielsetzung ergibt sich für die IAO die umfassende Befugnis, arbeits- und sozialrechtliche Fragen durch internationale Übereinkommen und Empfehlungen zu regeln. Diese Befugnis ist, wie die beispielhafte Aufzählung in Abs. II der Präambel sowie die Aufstellung von Programmpunkten in Abschnitt III der Deklaration von Philadelphia zeigen, sehr weit auszulegen. Sie reicht von Fragen des unmittelbaren Arbeitsschutzes und der sozialen Sicherheit bis zur Berufsausbildung und Gewährung eines gerechten Anteils an den Gewinnen der Wirtschaft.

Fraglich ist allerdings, ob sich die sachliche Zuständigkeit auch auf allgemeine Fragen der Wirtschaft, insbesondere auf Fragen der Produktion erstreckt.

Diese Frage tauchte auf der 3. Tagung der Konferenz in Zusammenhang mit der oben erwähnten Auseinandersetzung über die persönliche Zuständigkeit bezüglich der landwirtschaftlichen Arbeiter auf. Der VR hatte damals neben einer Regelung der Arbeitsbedingungen weiter vorgeschlagen, Erkundigungen über den Stand der Technik in der Landwirtschaft einzuholen, um einen Überblick über die Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu bekommen⁷⁶. Auch diese Frage war dem StIGH vorgelegt worden.

Der StIGH hat die Zuständigkeit der IAO verneint. Ausgehend von der sozialpolitischen Zielsetzung der IAO führte er aus, daß Fragen der Produktion von der IAO nur insoweit untersucht werden könnten, als geplante soziale Verbesserungen in Einklang mit wirtschaftlichen Erfordernissen zu bringen seien. Die IAO könne daher nur prüfen, wie sich geplante Maßnahmen auf die Produktion auswirken werden⁷⁷.

Diese Abgrenzung würde jedoch die Tätigkeit der IAO zu sehr einschränken. Man kann nicht genau zwischen Fragen der Sozialpolitik und Fragen der Wirtschaft unterscheiden, da die Art und Weise der Produktion sehr oft auch eine Rückwirkung auf die soziale Stellung der Arbeitnehmer haben wird. Bei der Beantwortung dieser Frage wird der oben schon erwähnte Begriff der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs ebenfalls von Nutzen sein. Danach wird man eine Zuständigkeit der IAO jedenfalls dann bejahen müssen, wenn ohne die Behandlung wirtschaftlicher Fragen eine vernünftige So-

⁷⁶ Vgl. IV BO, S. 489, 504 u. 514.

⁷⁷ CPJI, Série B Nr. 3.

⁷⁸ So Schnorr, aaO S. 93 mit weiteren Hinweisen.

zialpolitik nicht betrieben werden kann⁷⁸. Dieses Ergebnis wurde dann später auch durch die Deklaration von Philadelphia bekräftigt, die ausdrücklich Fragen der allgemeinen Wirtschaft und Produktion erwähnt⁷⁹.

In der Praxis der IAO sind dann auch Fragen der Produktion, trotz des Gutachtens des StIGH, immer mehr in den Vordergrund getreten. Bereits auf ihrer ersten Tagung 1919 hatte die Konferenz empfohlen, das Berner Übereinkommen aus dem Jahre 1906 über das Verbot der Verwendung weißen Phosphors bei der Herstellung von Zündhölzern anzuwenden⁸⁰. Aus der Zeit nach dem Gutachten des StIGH sei erwähnt der Bericht des IAA über die Wirtschaftslage im Kohlenbergbau und in den kohleverarbeitenden Industrien⁸¹, die auf der 26. Tagung 1944 angenommene Empfehlung über nationale Planung öffentlicher Arbeiten zur Vermeidung von Konjunkturschwankungen durch den Übergang von Kriegs- auf Friedensproduktion⁸² sowie die Berichte des Generaldirektors auf der 34.⁸³, 39.⁸⁴ und 42. Tagung der Konferenz⁸⁵.

Die Behandlung solcher allgemeiner wirtschaftlicher Fragen wird allerdings zweckmäßigerweise nicht in einer formellen Regelung erfolgen, schon um Kompetenzüberschneidungen mit anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen, wie EWG, OEEC bzw. OECD oder Montan-Union zu vermeiden. Das hierzu am besten geeignete und in der Regel auch angewandte Verfahren besteht in der Annahme einer Resolution⁸⁶.

III. Räumliche Zuständigkeit

Die räumliche Zuständigkeit der IAO wird durch den in der Verfassung enthaltenen Grundsatz der Universalität bestimmt. Danach ist die IAO berufen, an der Verwirklichung der sozialen Gerechtig-

79 Vgl. etwa Abschn. III a) u. IV der Deklaration.

80 R Nr. 6 (1919).

81 IAA „L'industrie charbonnière dans le monde“, Bd. I „Conditions économiques“ aaO.

82 R Nr. 73 (1944).

83 34 RD, 1951, I (Löhne, Produktivität u. Inflation).

84 39 RD, 1956, I, S. 9 ff. (soziale Anpassung an den technischen Fortschritt).

85 42 RD, 1958, I, S. 87 ff. (Zusammenhang von Sozialpolitik u. Technik).

86 Vgl. Code Bd. I, S. CXXII — CXXXIII u. Bd. II, Anhang I sowie unten S. 47 ff. — Als Beispiel aus jüngerer Zeit sei die am 28. 6. 1961 angenommene Resolution erwähnt, die sich mit Fragen der Wirtschaftshilfe und der technischen Unterstützung für die Entwicklungsländer befaßt (45 CR, 1961, 912 ff., 955 ff.).

keit in der ganzen Welt mitzuarbeiten und dazu beizutragen, die Arbeitsbedingungen aller Arbeiter zu verbessern. Die Zuständigkeit erstreckt sich somit auf die ganze Welt, wenn sie auch in der Praxis auf den Einflußbereich ihrer Mitgliedstaaten beschränkt bleibt⁸⁷.

Schon bald nach der Gründung der IAO setzte jedoch eine Entwicklung ein, die in einer ganzen Reihe von Ländern zu einer Verstaatlichung der gesamten Industrie oder doch der Schlüsselindustrien geführt hat. Heute ist die Welt in zwei ideologische und wirtschaftliche Blöcke gespalten, deren Gegensatz sich auch im Rahmen der IAO bemerkbar macht.

Das Verhältnis der sozialistischen Staaten zur IAO hat in der Vergangenheit erhebliche Probleme aufgeworfen und sogar den Grundsatz der universellen Zuständigkeit der Organisation in Frage gestellt.

Die Auswirkungen dieser Entwicklung zeigten sich zunächst bei der Frage der Vertretung, bei der es anläßlich der Verfassungsänderung im Jahre 1946 zu ausgedehnten Debatten kam. Die Delegation der Konferenz war mit dem Vorschlag befaßt worden, die Zahl der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdelegierten auf zwei zu erhöhen, um die seit 1919 veränderte Situation zu berücksichtigen und die Vertretung der nationalisierten Industrien auf der Konferenz zu ermöglichen.

Dieser Vorschlag stieß jedoch auf starken Widerstand. Man hielt ihm vor allem entgegen, daß jede Veränderung in der Struktur der drei Gruppen unweigerlich zu einer Aufhebung des Gleichgewichtes führen würde, das die einzige Grundlage eines Ausgleichs zwischen den einzelnen Interessen sei. Auch befürchtete man, die Annahme des Vorschlags könne eine Zustimmung zu Theorien bedeuten, die eine tiefe ideologische Spaltung innerhalb der IAO selbst hervorrufen würde. Die an sich wünschenswerte Vertretung der sozialisierten Wirtschaft müsse durch die Aufnahme von Beratern in die Regierungs- oder Arbeitgeberdelegationen gesichert werden. — Angesichts dieser Widerstände wurde der Vorschlag zurückgezogen, um eine Spaltung in dieser Frage zu vermeiden⁸⁸.

Damit waren die Probleme jedoch keineswegs gelöst, zumal sich die eingetretene Entwicklung seither immer mehr verstärkt hat. Die IAO sah sich schließlich vor die grundsätzliche Frage gestellt, ob die Mitgliedschaft in der Organisation nicht überhaupt davon abhängig zu machen sei, daß der betreffende Staat eine innerstaatliche Sozialverfassung besitzt, die den in der Präambel zur Verfassung und der

⁸⁷ Vgl. Art. 22 Vers.Vertr.

⁸⁸ Vgl. im einzelnen 29 Rapport II (1), S. 92—101 u. 29 CR, 1946, S. 360 ff.

Deklaration von Philadelphia niedergelegten Grundsätzen entspricht⁸⁹. Würde man diese Frage bejahen, so hätte dies praktisch eine erhebliche Einschränkung der universellen Zielsetzung der IAO und damit auch ihrer Zuständigkeit zur Folge.

Ein konkreter Anlaß ergab sich im Jahre 1954, als die UdSSR und mit ihr die beiden Sowjetrepubliken Weißrußland und Ukraine der IAO beitraten. Dieser Beitritt löste auf der darauffolgenden 37. Tagung der Konferenz heftige Auseinandersetzungen aus. Viele Delegierten hatten Bedenken wegen der ideologischen Gegensätze, und die Unternehmergruppe legte formellen Protest gegen die Mandate der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter der UdSSR, Weißrußlands, der Ukraine, Bulgariens, Ungarns, Polens und der Tschechoslowakei ein⁹⁰. Diese Proteste wurden u. a. darauf gestützt, die Arbeitgeber seien durch die Verstaatlichung praktisch weisungsgebundene Regierungsvertreter. Auch die Arbeitnehmer seien nicht unabhängig, da keine Koalitionsfreiheit bestehe. Letztlich gingen die Auseinandersetzungen jedoch um die grundlegende Frage, ob die Mitgliedschaft dieser Staaten überhaupt mit den Grundsätzen der Verfassung der IAO zu vereinbaren ist.

Die Konferenz wies die Einsprüche auf Vorschlag ihres Vollmachtausschusses zurück⁹¹.

Der Ausschuß ging davon aus, daß Artikel 1 Abs. 3 der Verfassung jedem Mitglied der UN das formale Recht gibt, der IAO beizutreten. Erforderlich sei nur, daß der betreffende Staat die sich aus der Verfassung der IAO ergebenden Verpflichtungen übernimmt⁹². Hierunter seien allein die positiv in der Verfassung geregelten Verpflichtungen zu zählen, wie etwa die Beitragspflicht, die Pflicht, die Entscheidungen der Konferenz den zuständigen nationalen Stellen vorzulegen, die Pflicht, Berichte zu erstatten usw.⁹³. Darüber hinausgehende Bedingungen, insbesondere eine Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Grundsätzen der IAO könnten nicht gefordert werden. Zwar stelle der in der Präambel und in der Deklaration von Philadelphia enthaltene Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit das

89 Ähnlichen Beschränkungen unterliegt z. B. der Beitritt zum Europarat nach Art. 4 Verf. sowie zur WEU nach Art. 11 Vertr. (vgl. Schnorr, aaO S. 94, 95).

90 Art. 3 Abs. 9 Verf. u. Art. 5 u. 26 GO.

91 Vgl. 3. u. 4. Rapport de la Commission de vérification des pouvoirs 37 CR, 1954, S. 455 ff. u. 461 ff. sowie S. 360/61 u. 374/75 (Abstimmung der Konferenz).

92 Bei Staaten, die nicht Mitglied der UN sind, ist noch eine Mehrheitsentscheidung der Konferenz erforderlich (Art. 1 Abs. 4 Verf.).

93 Vgl. die Art. 13, 19 Abs. 5—7, 22 u. 27 Verf.

Leitziel der IAO dar. Es könne jedoch keine Übereinstimmung dieses Grundsatzes mit der innerstaatlichen Sozialverfassung als Voraussetzung für den Erwerb der Mitgliedschaft gefordert werden⁹⁴.

Bezüglich der Arbeitnehmerdelegierten führte der Mehrheitsbericht des Mandatsausschusses wörtlich aus:

„Le préambule de la Constitution déclare que la liberté syndicale est l'un des buts de l'Organisation internationale du Travail et la Déclaration de Philadelphia range, elle aussi, la liberté d'association parmi les 'buts et objectifs' de l'institution. Mais de l'avis de la majorité de la Commission, cela ne signifie pas que la liberté d'association doit être considérée comme une condition sine qua non pour l'obtention de la qualité de Membre ou pour la jouissance des divers droits rattachés à cette qualité. Il en va de même pour les autres buts et objectifs exposés dans la Constitution ou dans la Déclaration de Philadelphia“⁹⁵.

Diese Entscheidung ist dogmatisch nicht zu beanstanden. Zwar enthalten die Präambel und die Deklaration von Philadelphia eine „ideologische Standortbestimmung der IAO, nach der sowohl die marxistische Theorie des Klassenkampfes als auch der liberale Individualismus als Mittel der Rechtsdurchsetzung abgelehnt werden“. Diese Grundsätze stellen dagegen keine Rechtsnormen dar, die für die Sozialverfassung der Mitgliedstaaten verbindlich sein könnten⁹⁶. Dennoch erheben sich einige Bedenken. Sie ergeben sich vor allem aus dem Grundsatz der Dreigruppengliederung, der ein grundlegendes Wesensmerkmal der Organisation darstellt. Von einer Verwirk-

94 So haben sich später die Einsprüche gegen die Mandate der ungarischen Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdelegierten, die auf der 42. und 43. Tagung der Konferenz 1958 und 1959 zu einer Ablehnung dieser Vollmachten führten, auch nicht darauf gestützt, das ungarische System entspreche nicht den Grundsätzen der IAO. Sie wurden vielmehr damit begründet, daß nach dem von der Vollversammlung der UN gebilligten Bericht des Sonderausschusses für Ungarn seit den Ereignissen im Oktober 1956 keine repräsentative Regierung mehr bestehe (Rapport de la Comm. de vérification des pouvoirs 43 CR, 1959, S. 854 ff.). — Auf den beiden folgenden Tagungen 1960 und 1961 hat die Konferenz übrigens, entsprechend ihrer Haltung gegenüber der Volksrepublik China, die Einsprüche zurückgewiesen, um einer Entscheidung der Vollversammlung der UN als dem geeigneten politischen Organ nicht vorzugreifen (vgl. Rapp. de la Comm. de vérif. des pouvoirs 44 CR, 1960, S. 598 ff. u. 45 CR, 1961, S. 706 ff.).

95 Vgl., auch bezüglich der Minderheitsberichte, 37 CR, 1954, S. 455 ff. u. 461 ff.

96 So die ausführlichen Darlegungen von *Schnorr*, aaO S. 32 ff. — Anderer Meinung ist *Scelle*: „Le préambule, auquel on doit attribuer une force obligatoire égale à celle des dispositions mêmes du Traité“ (aaO S. 33).

lichung dieses Grundsatzes kann bei den Delegationen des Ostblockes keine Rede sein.

Trotz dieser Bedenken wird man jedoch der Entscheidung der Konferenz, obwohl sie eine Beeinträchtigung des „principe tripartite“ bedeutet und die politischen und ideologischen Spannungen auch in die IAO hineinträgt⁹⁷, aus rechtspolitischen Gründen beipflichten müssen. Die IAO hat entsprechend dem Grundsatz der Universalität „allen Ländern in allen Teilen der Welt zu Diensten zu stehen, ohne Rücksicht darauf, in welchem Stadium der Entwicklung sie sich befinden, oder welcher Art ihre wirtschaftliche und soziale Organisation ist“⁹⁸. Soziale Gerechtigkeit in der ganzen Welt kann aber nur dann erreicht werden, wenn man versucht, gerade mit den Staaten zu einem Ausgleich zu kommen, deren Sozialverfassung diesem Grundsatz, so wie ihn die Präambel und die Deklaration von Philadelphia verstehen, nicht entspricht.

IV. Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen

Neben der IAO gibt es eine Reihe anderer Institutionen, die sich mit ähnlichen Fragen befassen. Erwähnt seien hier etwa die UN mit einigen ihrer bedeutendsten Sonderorganisationen, wie UNESCO, WHO und FAO, ferner der Europarat, die EWG und die Montan-Union, die sich alle wenigstens teilweise mit arbeits- und sozialrechtlichen Fragen beschäftigen. Dazu kommen zahlreiche nichtamtliche Institutionen. Schließlich erfolgen auch internationale Regelungen durch bi- und multilaterale Verträge, die jedoch im Vergleich zu institutionellen Regelungen von geringerer Bedeutung sind⁹⁹.

Die IAO nimmt unter all diesen Institutionen eine Sonderstellung ein, die sich daraus ergibt, daß sie sich ihrer Bestimmung nach ausschließlich mit arbeits- und sozialrechtlichen Fragen befaßt. Diese Spezialisierung bewirkt, daß sich die Bemühungen um eine internationale Regelung hauptsächlich bei der IAO konzentrieren. Sie ist sich allerdings auch „der Rolle bewußt, die andere internationale

97 So „revanchiert“ sich der Ostblock seit 1950 regelmäßig auf allen Tagungen durch eine Anfechtung der Mandate der chinesischen Delegation, da China rechtmäßig nur durch die Volksrepublik China vertreten werde. Die Konferenz wies diese Einsprüche regelmäßig mit einem Hinweis auf die Haltung der UN zurück (Rapp. de la Comm. de vérification 43 CR, 1959, S. 647/48).

98 34 RD, I (Schlußwort).

99 Code Bd. II enthält in Anhang XII eine Liste von 851 bi- und multilateralen Verträgen über Arbeitsfragen, die in der Zeit von 1858 bis 1952 abgeschlossen wurden.

Institutionen zu spielen berufen sind, und daß die eigene Rolle, so groß sie auch sein mag, . . . nur einen Beitrag darstellt zu der Aufgabe, die erfüllt werden muß“. Aus diesem Geist heraus¹⁰⁰ hat sie sich in der Deklaration von Philadelphia vom 10. Mai 1944 bereit erklärt, mit allen internationalen Körperschaften, denen eine Mitverantwortung für diese Aufgabe anvertraut ist, zusammenzuarbeiten¹⁰¹. Auf diese Verpflichtung folgte die am 19. Dezember 1946 unterzeichnete Vereinbarung mit den UN, die die Zusammenarbeit beider Organisationen regelt¹⁰². Die in der Vereinbarung vorgesehene enge Zusammenarbeit zwischen der IAO und dem Wirtschafts- und Sozialrat, dessen Bedeutung mehr in einer Koordinierung der Tätigkeiten der Sonderorganisationen liegt¹⁰³, sowie dem Sicherheits- und Treuhandschaftsrat der UN wird dadurch gesichert, daß gegenseitig Vertreter an den Sitzungen der wichtigsten Organe und Ausschüsse teilnehmen¹⁰⁴. Ähnlich ist die Zusammenarbeit zwischen der IAO und den anderen Sonderorganisationen sowie den übrigen internationalen Institutionen geregelt, die sich mit gleichen oder verwandten Fragen befassen¹⁰⁵.

Die Art der Zusammenarbeit wird jeweils vom Einzelfall abhängen. So können gemeinsame Interessengebiete bestehen, die einen weitgehenden Austausch von Dokumenten und Vertretern sowie die Schaffung gemischter Kommissionen wünschenswert erscheinen lassen. In anderen Fällen wird sich das gegenseitige Interesse auf einen bestimmten Sektor der Aufgaben der betreffenden Organisation beschränken. Bisweilen wird eine Zusammenarbeit erforderlich sein, um Ergebnisse zu erzielen, die nur durch die vereinten Anstrengungen mehrerer internationaler Institutionen zu erzielen sind, während ein andermal die Hauptaufgabe darin besteht, ein gleichzeitiges Vorgehen mehrerer Organisationen in der gleichen Frage zu vermeiden¹⁰⁶.

100 29 Rapport II (1), S. 20 (Délég. de la Conf.).

101 Abschn. IV der Deklaration.

102 S. o. S. 14.

103 Art. 63 Charta der UN.

104 Art. II der Vereinbarung.

105 Art. 12 Verf. sowie Art. 2 Abs. 3 b) u. j), Art. 14 Abs. 9—10 u. Art. 56 Abs. 7—9 GO. — So waren z. B. auf der 43. Tagung der Konferenz 1959, auf deren TO u. a. Fragen des Strahlungsschutzes standen, die UN, der UNHCR, die FAO und WHO, ferner die EWG, OEEC, der Europarat, das internationale Komitee für europäische Wanderungen, die IAEA, die Hohe Behörde der Montan-Union und die Arabische Liga sowie 18 nichtstaatliche internationale Organisationen vertreten (43 CR, 1959, S. 646).

106 Vgl. Rapp. de la Commission pour les question constitutionnelles 27 CR, 1945, S. 428.

Dabei ist es natürlich möglich, daß sich die Tätigkeiten der einzelnen Institutionen überschneiden.

Um solche Kompetenzüberschneidungen zu vermeiden und die Tätigkeit der einzelnen Organisationen zu koordinieren, hat der Wirtschafts- und Sozialrat der UN einen ständigen Verwaltungsausschuß zur Koordination (ACC) eingerichtet, der aus Vertretern der Sonderorganisationen und der UN zusammengesetzt ist¹⁰⁷. So hat bei Vorschlägen, die der Konferenz neue, in den Interessenbereich der UN oder anderer Sonderorganisationen fallende Aufgaben übertragen sollen, der Generaldirektor des IAA mit den betreffenden Organisationen Rücksprache zu nehmen und der Konferenz dann Bericht zu erstatten¹⁰⁸. Ferner hat sich das IAA ganz allgemein bezüglich aller Bestimmungen vorgeschlagener Übereinkommen oder Empfehlungen, die den Aufgabenbereich der UN oder anderer Sonderorganisationen berühren, mit den betreffenden Organisationen in Verbindung zu setzen und deren Stellungnahme der Konferenz vorzulegen¹⁰⁹. Die Koordinierung der Zusammenarbeit erfolgt dabei nach den Grundsätzen der Arbeitsteilung¹¹⁰. Danach werden Fragen, die den Aufgabenbereich mehrerer Organisationen berühren, von derjenigen Organisation behandelt, bei der die Frage ihren Schwerpunkt hat. Sie wird dann von den übrigen Institutionen im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt.

Diese Zusammenarbeit der internationalen Organisationen hat sich sehr bewährt und hervorragende Ergebnisse gezeigt. So hat die IAO, um nur einige Beispiele zu erwähnen, bei der Frage des Schutzes der Arbeiter gegen Strahlungen, die auf der TO der 43. Tagung der Konferenz 1959 stand, sehr eng mit der IAEA und der WHO zusammengearbeitet¹¹¹. Das gleiche war der Fall bei der Ausarbeitung einer Regelung über den Schutz und die Integrierung der eingeborenen Bevölkerung in den unabhängigen Ländern¹¹². An den vorbereitenden Arbeiten waren hier die UN, die UNESCO, die WHO und die FAO beteiligt. Während der verschiedenen Beratungen waren Zweifel bezüglich der Zuständigkeit der IAO aufgetaucht, die jedoch verworfen wurden. Während der ersten Beratung erklärte u. a. der Vertreter der UNESCO vor dem zuständigen Ausschuß, daß es sich um ein einheitliches Problem handle und man die erzieherischen

107 Vgl. *Meissner*, aaO S. 7 u. *Verdross*, aaO S. 448. — Außerdem enthält die GO der Konferenz entsprechende Vorschriften.

108 Art. 17 bis GO.

109 Art. 39 bis GO.

110 Vgl. RD, 3 CR, 1921, S. 914 ff.

111 Rapp. explic. 43 CR, 1959, S. 770.

112 C Nr. 107 u. R Nr. 104, 1957.

und anthropologischen Aspekte nicht künstlich von dem allgemeinen Bereich der Regelung trennen könne, nur weil sie in die Zuständigkeit der UNESCO fielen¹¹³. Bei der zweiten Beratung erklärte der Vertreter des Generalsekretärs, daß, „wolle man eine wesentliche Besserung erreichen, eine geschlossene Aktion („action d'ensemble et simultanée“) auf dem gesamten Gebiet der Lebens- und Arbeitsbedingungen dieser Bevölkerungen erforderlich sei. Die UN, die FAO, die UNESCO und die WHO . . . seien einverstanden gewesen, der IAO die Aufgabe zu überlassen, ihre Aktionen zu koordinieren. Sie hätten dabei anerkannt, daß diese Organisation seit mehr als 20 Jahren begonnen habe, sich mit den Aspekten dieses Problems zu beschäftigen“¹¹⁴. Dieser Grundsatz der koordinierten Aktion unter Leitung der IAO wurde auch vom ACC des Wirtschafts- und Sozialrates der UN gebilligt. Die Zusammenarbeit war dabei nicht nur auf die Phase der Ausarbeitung der Texte beschränkt, sondern ebenfalls für das Verfahren der Durchführung der Normen vorgesehen¹¹⁵.

Schließlich sei noch ein Fall der Zusammenarbeit aus dem Gebiete der sozialen Sicherheit erwähnt. Die Konferenz hatte auf der 35. Tagung ein Übereinkommen über die Mindestnorm der sozialen Sicherheit angenommen. Eine gleichzeitig geplante Regelung einer höheren Norm wurde aus Zeitmangel auf später verschoben¹¹⁶. Inzwischen hat sich der Europarat seinerseits mit der Schaffung einer europäischen Norm, eines „Code européen de sécurité sociale“ für die hochentwickelten europäischen Staaten befaßt. Die IAO arbeitete hier in vollkommener Weise mit dem Europarat zusammen, dem sie ihre reiche Erfahrung auf diesem Gebiete sowie den Dienst ihrer Spezialisten zur Verfügung stellte. Auch eine Teilnahme der IAO bei der Durchführung wurde ins Auge gefaßt¹¹⁷.

113 39 CR, 1956, S. 761.

114 40 CR, 1957, S. 750. — Ähnlich äußerten sich auch die Vertreter der UNESCO, der FAO u. der WHO.

115 40 CR, S. 750.

116 C Nr. 102, 1952, u. Rapp. explic. 34 CR, 1951, S. 614.

117 Vgl. die Ausführungen des Vertreters der IAO auf der Konferenz von Barcelona, *Valticos*, aaO. S. 384. — Eine Darstellung der technischen Arbeitsbeziehungen zwischen den bedeutendsten internationalen Organisationen Europas und der IAO gibt *Seib*, aaO S. 111 ff.; zum Verhältnis der Montan-Union zur IAO vgl. *Schregle*, „Montan-Union und Arbeitsrecht“, aaO S. 295 ff.

2. KAPITEL

Die Mittel der Rechtsvereinheitlichung

A. Übereinkommen und Empfehlungen

Die beiden Hauptinstrumente, die der IAO bei ihren Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Arbeitsrechtes zur Verfügung stehen, sind Übereinkommen und Empfehlungen. Zwischen diesen beiden Möglichkeiten besteht ein fundamentaler Unterschied, wobei den Übereinkommen bei weitem die größere Bedeutung zukommt.

I. Das Übereinkommen

Ein Übereinkommen ist, wenn es einmal die Zustimmung von zwei Dritteln der auf der Konferenz anwesenden Delegierten gefunden hat¹, seinem Inhalt nach für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Es kann, abgesehen von den in der Verfassung oder den Bestimmungen der einzelnen Übereinkommen ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen², nicht mehr geändert werden. Es muß, so wie es ist, von jedem Mitglied binnen eines Jahres, spätestens aber — in Ausnahmefällen — 18 Monate nach Schluß der Tagung, den zuständigen nationalen Stellen vorgelegt werden³, die es in seiner Gesamtheit entweder billigen oder ablehnen können. Hat ein Übereinkommen einmal die Zustimmung der zuständigen Stellen gefunden und ist die förmliche Ratifikation dem Generaldirektor des IAA mitgeteilt⁴, so wird es, sofern es schon allgemein in Kraft getreten ist⁵, verbindlich. Der be-

1 Art. 19 Abs. 2 Verf.

2 Vgl. etwa Art. 19 Abs. 3 u. Art. 35 Abs. 1 u. 6 Verf., Art. 43 ff. GO sowie die Schlußbestimmungen der einzelnen Übereinkommen bezüglich ihrer Revision u. Kündigung.

3 Art. 19 Abs. 5 b) Verf.

4 Art. 19 Abs. 5 d) Verf.

5 Das objektive Inkrafttreten eines Übereinkommens wird in den Schlußbestimmungen der einzelnen Übereinkommen geregelt; sie treten in

treffende Staat ist dann verpflichtet, alle Maßnahmen zu ergreifen, die zur Durchführung des Übereinkommens erforderlich sind⁶.

Bis zur Verfassungsänderung im Jahre 1946 trugen die Übereinkommen die Bezeichnung „projet de convention“. Dieser Begriff, der in der Verfassung⁷ sowie im Titel und der Präambel der einzelnen Übereinkommen erschien, hat oft Verwirrung hervorgerufen und zu Zweifeln bezüglich des streng verpflichtenden Charakters eines ratifizierten Übereinkommens geführt⁸. So wurde bisweilen die Auffassung vertreten, daß ein „projet de convention“ im Gegensatz zur eigentlichen „convention“ nur einen einfachen Grundsatz ausspreche, der später in einer konkreten Form seinen Ausdruck in der nationalen Gesetzgebung zu finden habe.

Der Begriff ist dem traditionellen internationalen Sprachgebrauch entnommen, wo er ein Instrument bezeichnet, das von den Regierungsbevollmächtigten noch nicht unterzeichnet ist. Da bei den Übereinkommen der IAO die Unterzeichnung jedoch durch die Annahme des Textes durch die Konferenz ersetzt wird⁹, kann der Begriff „projet“ sich nur auf Übereinkommen beziehen, die von der Konferenz noch nicht angenommen sind¹⁰. Eine Ausdehnung auf Übereinkommen, die zwar angenommen, aber noch nicht ratifiziert sind, mußte daher fast zwangsläufig zu Irrtümern führen. Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat daher immer wieder betont, daß ein Arbeitsübereinkommen die gleichen Verpflichtungen schaffe wie jeder andere traditionelle internationale Vertrag auch. Er unterstrich ausdrücklich, daß die Übereinkommen „doivent être considérées comme imposant aux parties adhérentes des obligations précises et non pas comme des simples programmes de reformes futures“¹¹.

Im Jahre 1946 wurde das Wort „projet“, um weitere Mißverständnisse zu vermeiden, auf Anregung der Delegation für Verfassungsfragen gestrichen¹².

der Regel in Kraft, sobald zwei Ratifikationen erfolgt sind (s. im einzelnen unten).

6 Art. 19 Abs. 5 d) Verf.

7 Art. 19 Verf. (= Art. 405 Vers. Vertr.).

8 Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen sah sich wiederholt gezwungen, zu dieser Frage Stellung zu nehmen; vgl. etwa 23 CR, 1937, S. 573/74 u. 25 CR, 1939, S. 415.

9 Vgl. Guggenheim, Bd. I, aaO S. 76.

10 In diesem Sinne wird der Begriff auch bei den Übereinkommen der FAO, der UNESCO und der UN gebraucht.

11 23 CR, 1937, S. 573.

12 29 Rapport II (1), S. 47/48.

II. Die Empfehlung

Sie enthält im Gegensatz zum Übereinkommen keinerlei Verpflichtungen. Sie muß zwar, wie das Übereinkommen, auch den zuständigen staatlichen Stellen innerhalb einer bestimmten Frist im Hinblick auf ihre Verwirklichung vorgelegt werden¹³. Abgesehen von der Lieferung bestimmter Berichte bringt sie jedoch keine weiteren Verpflichtungen mit sich. Insbesondere steht es den Mitgliedern völlig frei, ob, in welchem Maße und mit welchen Änderungen sie der Empfehlung entsprechen wollen¹⁴.

Obwohl die Empfehlung somit keine juristischen Verpflichtungen begründet, ist sie als Mittel der Rechtsvereinheitlichung dennoch nicht ohne Wert. Sie enthält internationale Normen, die ihre Autorität aus der Tatsache nehmen, daß sie von einer Konferenz gebilligt wurden, die für die in Frage kommenden Interessen repräsentativ ist, über gediegene technische Dokumentation und gründliche Spezialkenntnisse verfügt sowie durch ihre Zusammensetzung weltweiten Charakter hat¹⁵. So erklärte, um nur ein Beispiel zu nennen, ein Regierungsdelegierter im Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, seine Regierung betrachte die Annahme einer Empfehlung als eine ernsthafte Verpflichtung, deren Wirkung auf moralischer Ebene nicht weniger gering sei als die Ratifikation eines Übereinkommens¹⁶.

Die Praxis hat denn auch gezeigt, daß, obgleich eine Verpflichtung nicht besteht, die nationalen Gesetzgebungen durch Empfehlungen oft mehr oder weniger stark beeinflußt und eine gewisse Anzahl von Bestimmungen verwirklicht werden¹⁷.

III. Gegenüberstellung

Zwischen Übereinkommen und Empfehlungen besteht ein fundamentaler Unterschied. Während die Übereinkommen ausdrücklich dazu bestimmt sind, Verpflichtungen zu begründen, dienen die Empfehlungen lediglich dazu, Normen zu errichten. Dieser Unterschied ist im Vorwort zum Code 1951 mit folgenden Worten umschrieben:

„Les conventions sont transformées par la ratification en instruments

13 Art. 19 Abs. 6 b) Verf.

14 Vgl. Art. 19 Abs. 6 c) u. d) Verf.

15 29 Rapport II (1), S. 41 (Délég. de la Conf.).

16 40 CR, 1957, S. 677.

17 Vgl. IAA „Organisation internationale du Travail“, aaO S. 158.

internationaux de caractère obligatoire, tandis que les recommandations ont essentiellement pour objet d'orienter l'action nationale"¹⁸.

In der Praxis ist diese juristische Unterscheidung allerdings weniger ausgeprägt und die Übereinkommen errichten oft eher Normen als Verpflichtungen. Zwar sind sie bestimmt, Verpflichtungen zu begründen. Sie erhalten diese Eigenschaft jedoch erst durch die Ratifikation. Erfolgt diese nicht, so haben sie die gleiche Wirkung wie eine Empfehlung¹⁹. Grundsätzlich besteht jedoch zwischen beiden Instrumenten eine gewisse Rangordnung, wobei den Übereinkommen auf Grund ihrer Verbindlichkeit die größere Bedeutung zukommt. Allerdings darf man diese Rangordnung auch nicht überbewerten und den Übereinkommen, wie dies in der Vergangenheit geschehen ist, eine symbolische Bedeutung zumessen²⁰. Beide Instrumente haben ihre Berechtigung und ihren eigenen Aufgabenkreis, wobei man sich der Empfehlung nach dem Wortlaut der Verfassung insbesondere dann bedienen wird, „wenn sich der behandelte Gegenstand überhaupt nicht oder unter einem bestimmten Gesichtspunkt nicht für die sofortige Annahme eines Übereinkommens eignet“²¹. Auf diese funktionalen Unterschiede der beiden Instrumente wird später noch ausführlicher zurückzukommen sein. An dieser Stelle sei lediglich festgehalten, daß trotz oder mit der oben erwähnten Einschränkung das Übereinkommen das bedeutendste Hilfsmittel der IAO bei ihren Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Arbeitsrechtes darstellt. Es ist nach der ihm von der Verfassung zugewiesenen Rolle „das Rückgrat des Sozialschutzes der IAO“ und stellt das einzige Mittel dar, um ein „ensemble d'obligations légales“ zwischen den Staaten zu schaffen, statt lediglich Gesetzgebungsprogramme zu errichten²².

18 Code S. LXX u. LXXI.

19 Code S. LXXI u. LXXII.

20 Vgl. 27 RD, S. 176.

21 Art. 19 Abs. 1 b) Verf. (Diese Definition wurde 1946 zur näheren Präzisierung in die Verfassung aufgenommen. — 29 Rapport II (1), S. 50). — Wiederholte Vorschläge, entweder auf das Verfahren der Annahme von Übereinkommen oder der Annahme von Empfehlungen zu verzichten, wurden im Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zurückgewiesen („a été unanime... à estimer qu'il n'y avait pas lieu de modifier le système actuel, qui laisse à la Conférence la possibilité d'utiliser selon les cas, celui des deux instruments qui lui apparaît le plus approprié“) — 34 CR, 1951, S. 575/76.

22 Vgl. 34 CR, 1951, S. 576, ferner Code S. LXXVII, *Scelle*, aaO S. 167 ff. u. *Ramadier*, aaO S. 598 ff.

B. Andere Normen

Die IAO hat sich von Anfang an bemüht, das formelle Verfahren der Annahme von Übereinkommen und Empfehlungen durch elastischere Methoden zu ergänzen. So bestehen zahlreiche andere sozialpolitische Normen, wie die von der allgemeinen Konferenz und den einzelnen Organen der IAO (Regionalkonferenzen, Ausschüsse usw.) angenommenen Resolutionen²³. Die Mehrzahl dieser Resolutionen enthält Anregungen zu den laufenden oder künftigen Tätigkeiten der IAO. Es finden sich darunter aber auch sozial- und wirtschaftspolitische Normen, die von dauerhaftem Interesse sind²⁴.

Obgleich wiederholt Bedenken gegen diese Entwicklung geäußert wurden²⁵, hat sich die Tendenz, sozialpolitische Normen in Form von Resolutionen anzunehmen, immer mehr verstärkt, eine Tendenz, die sich übrigens auch bei anderen internationalen Organisationen zeigt²⁶. In der Tat bietet die Resolution, die keinerlei Verpflichtungen begründet, unter gewissen Umständen Vorteile gegenüber dem formellen Verfahren der Annahme von Übereinkommen und Empfehlungen: Sie hat mehr experimentellen und provisorischen Charakter; sie paßt sich besser vorübergehenden oder in der Entwicklung befindlichen Situationen an; sie erhält oft eine größere Zahl von Stimmen als formellere Texte; vor allem bietet sie aber der Konferenz die Möglichkeit, die Ergebnisse ihrer Debatten festzuhalten, sowie ihre Ansicht zu äußern über Probleme der allgemeinen Wirtschaftspolitik oder Fragen, die trotz eines gewissen Interesses der IAO überwiegend in die Zuständigkeit anderer Organisationen fallen²⁷. Die Praxis hat allerdings auch gezeigt, daß die Resolution günstige propagandistische Möglichkeiten bietet, was darauf zurückzuführen ist, daß die Einreichung und Erörterung von Resolutionen über jeden beliebigen Gegenstand unabhängig von der TO der Konferenz zulässig ist²⁸.

Kommt der Resolution so eine gewisse Bedeutung zu, so kann man

23 Vgl. Code Bd. II, aaO, Anhang Nr. I ff.

24 Vgl. etwa die „Résolution sur la protection des enfants et des jeunes travailleurs“ (27. Tagung 1945) und „Résolution sur la liberté syndicale, (30. Tagung 1947).

25 Vgl. RD, 12 CR 1929, II, S. 25.

26 So bedienen sich die Vollversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat der UN vorwiegend der Resolution, um ihre Politik zu formulieren.

27 S. o. S. 34.

28 Vgl. etwa den Bericht von Erdmann über die 40. Tagung der Konferenz in „Der Arbeitgeber“, 1957, S. 532.

sie doch keineswegs mit den Übereinkommen und Empfehlungen vergleichen, die auf Grund ihres formellen Charakters eine ganz andere Autorität besitzen. Ihr die gleiche Bedeutung einzuräumen, widerspräche auch dem besonderen Charakter der IAO, deren Aufgabe es ist, durch die Errichtung internationaler Normen dazu beizutragen, soziale Gerechtigkeit in der ganzen Welt zu verwirklichen. Die Ausarbeitung und Durchführung von Übereinkommen und Empfehlungen ist nach wie vor eine der wesentlichen Aufgaben und Funktionen der IAO. Die vorliegende Arbeit wird sich daher im wesentlichen auf eine Erörterung dieser beiden Instrumente beschränken²⁹.

C. Der rechtliche Charakter der Übereinkommen

I. Fragestellung

Die Frage nach dem rechtlichen Charakter der Übereinkommen hat in den Jahren seit der Gründung der IAO sehr oft die Doktrin beschäftigt³⁰. Gerade in jüngster Zeit ist dieses Problem von Schnorr wieder mit beachtlichen Argumenten aufgegriffen worden. Geht man dabei von der traditionellen Völkerrechtslehre aus, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die internationalen Arbeitsübereinkommen der IAO völkerrechtliche Verträge darstellen. Das von der IAO angewandte Verfahren weist jedoch, was im folgenden darzulegen sein wird, so viele Besonderheiten gegenüber dem klassischen Verfahren internationaler Normsetzung auf, daß es zweifelhaft erscheint, ob die Erscheinung der IAO mit der überkommenen Lehre überhaupt noch zu fassen ist. Die hierauf gegebenen Antworten bewegen sich zwischen zwei extremen Polen: Der traditionellen Auffassung, die in den Übereinkommen normale Verträge sieht, und der Auffassung, die Übereinkommen seien echte internationale Gesetze. Man kann dem nun — mit Recht — entgegenhalten, daß diese Frage für die Praxis der IAO zunächst völlig unerheblich ist. Es ist Aufgabe der IAO, die sozialen Bedingungen der Arbeiter zu verbessern. Durch welche Mittel dies geschieht, ist dabei im Grunde unwesentlich, sofern sie nur geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen. Darüber hinaus

29 Zur Frage der Resolution vgl. vor allem Code Bd. I, S. LXXXVI ff. u. S. CXX ff. sowie Bd. II, der im Anhang eine Zusammenstellung der wichtigsten Resolutionen enthält.

30 Vgl. etwa die bei Valticos, aaO S. 251 zitierte Literatur.

besitzt das Problem jedoch eine erhebliche dogmatische Bedeutung, die auch für die Praxis von Interesse ist. Eine dogmatische Klärung erscheint vor allem deshalb wünschenswert, als in der Zwischenzeit auch andere internationale Organisationen das Normsetzungsverfahren der IAO übernommen haben³¹, ein Umstand, der beweist, welche große Bedeutung gerade dem Beispiel der IAO für die zukünftige Entwicklung des Völkerrechts zukommt.

II. Die verschiedenen Auffassungen

Die einzelnen Auffassungen lassen sich im wesentlichen in drei Gruppen gliedern: die Vertrags- und Gesetzestheorie sowie eine Mittelmeinung, die in den Übereinkommen völkerrechtliche Normenverträge sieht.

1. Die Vertragstheorie

Die wohl herrschende Meinung sieht in den Übereinkommen trotz aller Abweichungen von klassischen Verfahren, völkerrechtliche Verträge, die mit der Ratifikation zustande kommen und je nach der Zahl der erhaltenen Ratifikationen bi- oder multilateraler Art sind³². Nach der Unterscheidung in rechtsgeschäftliche und rechtssetzende Verträge („traités-contrats“ und „traités-lois“) sind sie ferner als rechtssetzende Verträge zu bezeichnen, da sie keine entgegengesetzte, sondern gleichlaufende Interessen zusammenfassen³³.

31 Vgl. Art. XIV Abs. I Verf. der FAO u. Art. 4 Abs. 4 Verf. der UNESCO.

32 Vgl. Verdross, aaO S. 88, 466 u. 502; Guggenheim, Bd. I, aaO S. 75 ff.; Anzilotti, aaO S. 228; Ago, aaO S. 25/26; weitere Literaturhinweise bei Schnorr, aaO S. 107; s. auch Mosler in Festschrift Wehberg, aaO S. 285, der das Übereinkommen der IAO als „der Sache nach sehr starke Empfehlung“ bezeichnet.

33 Vgl. Scelle, aaO S. 182. — Diese Unterscheidung wurde erstmals für den innerdeutschen Rechtsbereich von Haenel getroffen (Albert Haenel, „Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung“, Leipzig, 1873, S. 72 ff.) und von Binding und Fleiner weiter entwickelt (Karl Binding, „Die Gründung des Norddeutschen Bundes“, Leipziger Festgabe für Windscheid, 1888, S. 69 ff.; Fritz Fleiner, „Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates 1848“, Basel 1898). Sie wurde dann von Triebel, („Völkerrecht und Landesrecht“, Leipzig 1899) auf das Völkerrecht übertragen (vgl. Schnorr, aaO S. 118 mit weiteren Hinweisen). — Es ist allerdings fraglich, ob eine solche Unterscheidung überhaupt zweckvoll ist. In beiden Fällen handelt es sich um eine Mehrheit von Willenserklärungen, deren verpflichtende Wirkung auf dem Satz „pacta sunt servanda“ beruht. Ob die einzelnen Interessen dabei gleich- oder entgegengerichtet sind, ist für den Vertragscharakter

2. Die Gesetzestheorie

Entgegen der herrschenden Meinung vertritt eine Reihe Autoren die Auffassung, daß die Übereinkommen eine Art internationale Gesetze darstellen, die jedoch bis zur Ratifikation aufschiebend bedingt bleiben, eine Auffassung, die auch auf der Konferenz geäußert wurde³⁴. *Scelle*, einer der markantesten Vertreter dieser Auffassung, geht dabei von der Unterscheidung in „traités-lois“ und „traités-contrats“ aus. Er folgt aus den organisatorischen Besonderheiten der IAO, daß sie eine „compétence législative, mais imparfaite“ besitze. Die von ihr angenommenen Übereinkommen seien bereits internationale Gesetze („ont en eux-mêmes une valeur législative internationale“), die jedoch, um für den innerstaatlichen Bereich wirksam zu werden („pour acquérir une force législative interne“), der Ratifikation bedürfen. Diese Ratifikation sei keine Ratifikation im eigentlichen Sinne, sondern ein „acte-condition“³⁵. Die Übereinkommen seien somit von einem „organe législative internationale“ erlassene „lois facultatives“³⁶.

3. Die Theorie des völkerrechtlichen Normenvertrages

Eine zwischen der Gesetzes- und Vertragstheorie liegende Auffassung vertritt *Schnorr*. Auch er entnimmt dem besonderen Verfahren der IAO, daß es sich hier um institutionelles Völkerrecht handle. Er schließt jedoch aus dem Umstand, daß die Übereinkommen in der Regel zweier Ratifikationen bedürfen, um in Kraft zu treten, daß die Ratifikation keinen „acte-condition“, sondern eine vertragliche Willenseinigung enthalte. Die Übereinkommen seien somit „generell-abstrakte Normen des objektiven Völkerrechts“, die jedoch durch einen Vertrag in Kraft gesetzt werden. Dieses völkerrechtliche „novum“ bezeichnet er in Anlehnung an den für den

an sich ohne Bedeutung. Dies wird von der neueren Literatur auch vielfach anerkannt, die Unterscheidung aber aus rechtstechnischen Gründen beibehalten; *Schnorr* und mit ihm eine Reihe weiterer Autoren lehnen sie überhaupt ab (s. *Schnorr*, aaO S. 126 mit weiteren Hinweisen).

34 So mit im einzelnen verschiedenen Begründungen: *Fehlinger*, aaO S. 18; *Hamburger*, aaO S. 167 ff., insbes. S. 171 ff.; *Troclet*, aaO S. 593 ff.; *Scelle*, aaO S. 181 ff.; *derselbe*, „Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel“, aaO S. 357; die dänischen und italienischen Arbeitgeberdelegierten *Oersted* und *Olivetti* auf der 12. Tagung der Konferenz 1929 (12 CR, I, S. 717—811) und 14 RD (14 CR, 1930, S. 136).

35 „C'est une adhésion à un acte législatif préexistant qui, jusque-là demeure sans force obligatoire“ (aaO S. 183).

36 *Scelle*, aaO S. 182—185; im wesentlichen ebenso *Troclet*, aaO S. 593 ff.

innerstaatlichen Bereich anerkannten Normenvertrag als „völkerrechtlichen Normenvertrag“³⁷.

III. Rechtliche Würdigung

Es erscheint zunächst angebracht, einen Blick auf die Entstehungsgeschichte des von der IAO angewandten Verfahrens zu werfen.

1. Vorgeschichte³⁸

Bei den Beratungen der „Commission de législation internationale du Travail“ der Friedenskonferenz war zunächst nur von Übereinkommen die Rede. Der gute Wille und die Illusion waren sogar so groß, daß man glaubte, aus der IAO ein echtes internationales Parlament mit unmittelbarer Gesetzgebungskompetenz machen zu können. Ein Vorschlag der französischen und italienischen Delegation sah vor, daß Beschlüsse der Konferenz mit Zweidrittelmehrheit binnen eines Jahres für alle Mitglieder verbindlich werden sollten. Dagegen war nur eine Berufung an den Exekutivrat des VB vorgesehen, der eine erneute Entscheidung der Konferenz hätte herbeiführen können; diese wäre dann endgültig gewesen.

Mit der Annahme dieses Vorschlages hätte die Konferenz praktisch eine echte unmittelbare Gesetzgebungskompetenz erhalten. Für einen solchen Schritt war jedoch die Zeit noch nicht reif und man beschränkte sich daher insoweit auf die Annahme folgender Resolution:

„La Commission émet le vœux que, dès qu'il sera possible, un accord intervienne entre les Hautes Parties Contractantes aux fins de doter la Conference internationale de législation du Travail, sous les auspices de la Société des Nations, du pouvoir de prendre, dans les conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale“³⁹.

Ein weniger weitgehender englischer Vorschlag beruhte auf dem Prinzip der stillschweigenden Ratifikation. Er sah vor, daß mit Zweidrittelmehrheit von den Regierungen angenommene „projets de conventions“ von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müßten,

37 AaO S. 115 u. 128 ff.

38 Vgl. hierzu den Bericht des zuständigen Ausschusses der Friedenskonferenz in I BO, S. 266 ff., ferner *Shotwell*, aaO S. 83 ff. u. *Scelle*, aaO S. 164 ff.

39 I BO, S. 286.

sofern sich nicht das Parlament des jeweiligen Staates innerhalb eines Jahres gegen den Entwurf ausspricht.

Dieser Vorschlag stieß auf amerikanischen Widerstand. Die amerikanischen Delegierten beriefen sich auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten und erklärten, der Senat würde niemals auf seine Befugnisse auf dem sozialen Sektor verzichten. Außerdem fielen die von der IAO zu behandelnden Fragen im allgemeinen in die Zuständigkeit der einzelnen Gliedstaaten der USA. Die amerikanische Regierung sei daher nicht in der Lage, die Durchführung der Übereinkommen zu gewährleisten; der Oberste Gerichtshof würde eine derartige Verpflichtung sicher als verfassungswidrig erklären⁴⁰. Der amerikanische Vorschlag, sich auf die Ausarbeitung von Empfehlungen zu beschränken, die von den Staaten, die dies wünschten, als Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert werden könnten, erschien den meisten Delegierten jedoch unannehmbar, da er einen zu großen Rückschlag bedeutet hätte.

Der Ausschuß befand sich so in einem Dilemma: Auf die Teilnahme einer wirtschaftlichen Großmacht wie der USA zu verzichten, hätte die Wirksamkeit der IAO weitgehend beeinträchtigt. Andererseits konnte man von den USA nicht erwarten, sie würden ihre Verfassung ändern, um der IAO beitreten zu können. Man entschloß sich daher wohl oder übel, gewisse Opfer zu bringen, Opfer, die sich lange als vergebens erweisen sollten. Ein amerikanisch-britisch-belgischer Untersuchungsausschuß wurde mit der Ausarbeitung eines Kompromißvorschlages beauftragt, der Zustimmung fand und dem heute geltenden System zu Grunde liegt.

2. Der Kompromißcharakter der Lösung

Aus der Vorgeschichte ergibt sich, daß das Verfahren der IAO einen Kompromiß darstellt zwischen zwei Auffassungen: Einerseits dem Wunsch, eine echte unbeschränkte Gesetzgebungsbefugnis zu verleihen und andererseits der Meinung, die über die Möglichkeiten des traditionellen Völkerrechtes im Sinne von Völkervertragsrecht nicht hinausgehen, ja sich sogar auf reine Empfehlungen beschränken wollte⁴¹. Dieser Kompromiß bildet, zusammen mit dem bereits erwähnten Grundsatz der Beteiligung der betroffenen Interessen (système tripartite), den Ausgangspunkt für eine Reihe von Beson-

⁴⁰ In der Tat hatte der Oberste Gerichtshof 1916 ein Bundesgesetz über die Kinderarbeit für verfassungswidrig erklärt. — Zu den Hintergründen der amerikanischen Haltung vgl. etwa *Jadeson*, aaO S. 112, 113 sowie oben S. 13/14 und unten S. 173/74.

⁴¹ Vgl. hierzu *Thomas*, aaO S. XIV ff. u. *Valticos*, aaO S. 251 ff.

derheiten, die das Verfahren der IAO von dem des traditionellen Völkerrechtes unterscheiden und der IAO ihr besonderes Gepräge geben. Diese Besonderheiten, die im folgenden dargestellt werden sollen⁴², beziehen sich sowohl auf die Organisation als auch auf das Zustandekommen und die Auswirkungen der Übereinkommen selbst (institutionelle und normative Besonderheiten). Sie prägen in ihrer Gesamtheit den rechtlichen Charakter der Übereinkommen, wobei deren Kompromißbeigenschaft bei Zweifeln in der rechtlichen Qualifikation dieser Besonderheiten gegebenenfalls als Schlüssel dienen kann.

3. Institutionelle Besonderheiten⁴³

Das Völkerrecht kennt grundsätzlich kein besonderes ständiges Normsetzungsorgan. Es überläßt es den Staaten, ein solches Organ von Fall zu Fall zu bilden. Dieses Organ besteht dann in der Regel aus Bevollmächtigten der Regierungen, was auch bei den meisten internationalen Organisationen der Fall ist⁴⁴. Hier hat die IAO eine wesentliche Änderung gebracht.

a) Man kann bereits in dem äußeren Aufbau der Organisation eine gewisse Parallele zu verfassungsrechtlichen Institutionen des innerstaatlichen Bereiches feststellen. So hat vor allem *Guerreau* auf die Ähnlichkeit der Konferenz mit den staatlichen Parlamenten, des VR mit dem Ministerrat und des IAA mit der innerstaatlichen Exekutive hingewiesen⁴⁵. Diese Ähnlichkeit ist besonders ausgeprägt bei der Konferenz. Sie zeigt sich hier nicht nur im äußeren Aufbau, sondern vor allem auch in ihrer inneren Funktion.

b) Diese funktionelle Ähnlichkeit der Konferenz mit den nationalen Parlamenten äußert sich in einer ganzen Reihe von Momenten.

aa) Das wichtigste Moment ist die bereits erwähnte Dreigruppengliederung.

Nach diesem Grundsatz sind auf der Konferenz neben den Regierungen die Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten, womit erst-

42 Vgl. *Valticos* mit einer eingehenden Aufstellung, aaO S. 251 ff.; eine Zusammenfassung findet sich auch in dem Memorandum des IAA an den IGH (CIJ „Mémoires, plaidories et documents“, 1948, aaO S. 216 ff. (= Code Bd. I, S. CVI/CVII).

43 Vgl. hierzu *Scelle*, aaO und im Vorwort zu *Troclet*, aaO; *Guerreau*, aaO S. 42 ff.; *Troclet*, aaO S. 374 ff. u. 410 ff.; *Hiitonen*, aaO S. 93 ff. u. *Schnorr*, aaO S. 102 ff.

44 Vgl. *Verdross*, aaO S. 88, 106 u. 465.

45 AaO S. 43.

mals die von einer internationalen Regelung betroffenen Gruppen gleichberechtigt an deren Ausarbeitung beteiligt wurden. Die einzelnen Vertreter sind zwar Mitglieder der Delegation ihres Landes. Sie werden jedoch nur formell von den Regierungen ernannt, tatsächlich aber von den repräsentativen Berufsverbänden vorgeschlagen. Ferner unterliegen weder sie noch grundsätzlich die Regierungsvertreter einem Weisungsrecht⁴⁶, so daß die Regierungen allenfalls eine mittelbare Einflußmöglichkeit besitzen. In der Praxis hat der Grundsatz der Dreigruppengliederung dazu geführt, daß sich die Delegierten je nach den von ihnen vertretenen Interessen zu Gruppen zusammenschließen, die sich in ihrer Haltung zu den von der Konferenz zu behandelnden Fragen weitgehend aufeinander abstimmen und mehr oder weniger geschlossen auftreten. Dabei erreichen die Arbeiterdelegierten die größte Geschlossenheit, während die Regierungsvertreter je nach den sozialen Tendenzen ihrer Regierung, mehr ausgleichend wirken. Berücksichtigt man ferner, daß die Berufsorganisationen meist international zusammengeschlossen sind, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdelegierten weniger ihre Länder, als die beiden internationalen Mächte der Unternehmer und Arbeiter vertreten⁴⁷. Daraus ergibt sich wiederum eine große Ähnlichkeit der Gruppen der IAO mit den Parteien der nationalen Parlamente⁴⁸.

bb) Zu diesem Grundsatz der Dreigruppengliederung mit den sich daraus ergebenden praktischen Auswirkungen kommen weitere Besonderheiten, wie etwa der ständige Charakter nicht nur der IAO, sondern auch der Konferenz⁴⁹. Nicht zuletzt unterscheidet sich die IAO auch durch die Art ihrer Willensbildung von dem üblichen völkerrechtlichen Verfahren, das in der Regel Einstimmigkeit fordert, während die Konferenz ihre Beschlüsse mit einfacher, in wichtigen Fragen mit Zweidrittelmehrheit faßt⁵⁰.

cc) Diese Momente, die alle eine weitgehende Unabhängigkeit der IAO gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten erkennen lassen, werden noch unterstrichen durch einige besondere Befugnisse der Organisation. Hierzu zählen das Mandatprüfungsrecht der Konferenz⁵¹, eine gewisse richterliche Gewalt des VR bei Beschwerden oder Kla-

46 Art. 4 Abs. 1 Verf.

47 Vgl. Scelle, aaO S. 54 ff.

48 Zum Grundsatz der Dreigruppengliederung s. o. S. 22 ff.

49 Vgl. hierzu o. S. 23.

50 Vgl. Art. 17 Abs. 2 Verf. u. für Zweidrittelmehrheit etwa Art. 19 Abs. 2 Verf. — Hierhin lag auch eine der Hauptschwächen des VB, dessen Satzung in Sachfragen grundsätzlich Einstimmigkeit erforderte (Art. 5 Abs. 1 u. 2 Vers. Vertr.).

51 Art. 3 Abs. 9 Verf. u. Art. 26 GO.

gen⁵², das Budgetrecht⁵³, das Recht zur Verfassungsänderung⁵⁴ sowie die internationale Rechtspersönlichkeit der IAO⁵⁵.

c) Zieht man die Schlußfolgerungen aus den dargestellten besonderen Erscheinungsformen, so läßt sich folgendes sagen:

Die IAO ist eine Institution, die organisatorisch von den Mitgliedstaaten unabhängig ist und deren Konferenz weitgehend parlamentarischen Charakter hat⁵⁶. Sie geht dabei über den Rahmen einer Staatenvereinigung herkömmlichen Stils erheblich hinaus. Durch die Befugnis, internationale Arbeitsnormen zu errichten, erhält sie ausgeprägte supranationale Merkmale. Diese „Supranationalität“ hat indes ihre Grenze darin, daß die Übereinkommen die einzelnen Mitgliedstaaten nicht unmittelbar binden, sondern zuvor der Ratifikation bedürfen. Man könnte insoweit von einer beschränkten Supranationalität sprechen.

Dieser besondere Charakter wird in der Literatur, zum Teil auch von Autoren, die die Vertragstheorie vertreten, anerkannt, wenn auch die Terminologie sehr verschieden ist. Nach *Verdross* liegt hier „zwar kein vollkommenes zwischenstaatliches Gesetzgebungsorgan, wohl aber ein organisiertes Teilorgan der völkerrechtlichen Normsetzung“ vor. *Schnorr* umschreibt die IAO als „organisatorisch vom Willen der Mitgliedstaaten unabhängige völkerrechtliche Institution“, deren „Recht“ „institutionelles Völkerrecht“ sei⁵⁷. *Scelle* spricht von einem „ensemble institutionnel“⁵⁸, einem „organe législatif international“⁵⁹ sowie in einem anderen Zusammenhang von der „nature superétatique de la législation collective“⁶⁰, während *Guerreau* die IAO als einen Organismus der öffentlichen Gewalt („organisme de la puissance publique“)⁶¹ und *Huitonen* als eine „internationale Verwaltungsorganisation sui generis“ („formation collective des Etats sui generis“)⁶² bezeichnet.

52 Art. 24 ff.

53 Art. 13 Verf.

54 Art. 36 Verf.

55 Art. 39 u. 40 Verf.

56 *Scelle* spricht hier von einer „assemblée représentative en sens constitutionnelle“ (aaO S. 140 u. *Précis de Droit des Gens*, Bd. II, aaO S. 513), *Schnorr* von einem „quasi-parlamentarischen Gremium“ (aaO S. 103).

57 *Verdross*, aaO S. 88 u. *Schnorr*, aaO S. 105.

58 Vorwort zu *Troclet*, aaO S. 16.

59 AaO S. 184; vgl. hierzu auch *Troclet*, aaO S. 374/75 u. 410 ff.

60 *Précis de Droit des Gens*, S. 520.

61 AaO S. 43 ff., insbes. S. 58.

62 AaO S. 93 ff., insbes. S. 95.

Abschließend kann man daher die IAO als eine Organisation umschreiben, die zwischen einer reinen Zwischenstaatlichkeit und voller Supranationalität steht; eine Organisation besonderer Art mit ausgeprägten supranationalen Merkmalen⁶³.

4. Normative Besonderheiten

Erhalten die Übereinkommen bereits ihr besonderes Gepräge dadurch, daß sie von einer internationalen Institution mit parlamentarischem Charakter „erlassen“ werden, so kommen jetzt noch eine Reihe von Besonderheiten hinzu, die die Übereinkommen selbst ihrem Wesen nach von anderen traditionellen Verfahren unterscheiden.

a) Im Völkerrecht gilt grundsätzlich das Prinzip der völligen Vertragsfreiheit der Vertragsstaaten sowohl bezüglich des Abschlusses als auch der inhaltlichen Gestaltung einer Regelung⁶⁴. Dieser Grundsatz der Vertragsautonomie ist bei den Übereinkommen der IAO aufgegeben⁶⁵.

aa) So ist der Inhalt der Übereinkommen — sind sie einmal durch Mehrheitsbeschluß von der Konferenz angenommen — für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Es ist dann weder möglich, deren Inhalt zu ändern, noch einen Vorbehalt zu machen⁶⁶; das Übereinkommen ist in seiner ihm von der Konferenz gegebenen Form den zuständigen Stellen des betreffenden Landes zur Verwirklichung vorzulegen. Die Mitgliedstaaten haben somit keine Möglichkeit, unmittelbar auf den Inhalt der Übereinkommen einzuwirken. Es bleibt ihnen lediglich ein mittelbarer Einfluß durch die Beantwortung der von der IAO verfaßten Fragebögen und das Stimmrecht ihrer Delegierten, die ihrerseits wieder grundsätzlich unabhängig sind.

Diese Feststellung wird auch nicht durch Artikel 19 Abs. 3 und Artikel 35 der Verfassung durchbrochen. Beide Vorschriften enthalten zwar für bestimmte Staaten die Möglichkeit, vom Inhalt eines Übereinkommens abzuweichen⁶⁷. Solche Abweichungen stellen jedoch

63 Thomas spricht von einem „compromis entre l'idée du super-Etat et l'idée d'une association d'Etats toujours souverains“ (aaO S. XIV); ebenso *Guerreau*, aaO S. 42 u. 44.

64 Vgl. etwa *Anzilotti*, aaO S. 266 ff. u. *Guggenheim*, aaO Bd. I S. 54.

65 Vgl. *Schnorr*, S. 111 ff.

66 Bezüglich der Frage des Vorbehaltes s. u. S. 155 ff.

67 Nach Art. 19 Abs. 3 sind bei einer Regelung auf die besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder Rücksicht zu nehmen, während Art. 35 Abweichungen bei der Anwendung einer Regelung auf außerhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete erlaubt.

nicht, wie *Schnorr* bezüglich Artikel 35 der Verfassung annimmt⁶⁸, auf Vertragsautonomie beruhende Vorbehalte dar. Beide haben vielmehr ihre Grundlage in Ermächtigungen, die in der Verfassung enthalten sind, wobei sich die Abweichungen entweder unmittelbar auf die Verfassung (Artikel 35) oder auf eine auf Grund der Verfassung ergangene unmittelbare oder nur zur Abweichung ermächtigende Ausnahmebestimmung des betreffenden Übereinkommens (Artikel 19 Abs. 3) stützen; in keinem der beiden Fälle handelt es sich um eine Abweichung von einer Entscheidung der Konferenz.

bb) Den Mitgliedstaaten ist ferner die Möglichkeit genommen, sie bindende Übereinkommen einverständlich abzuändern. Für eine Revision ist allein die Konferenz zuständig⁶⁹.

cc) Eine gewisse Einschränkung der Parteiautonomie enthalten schließlich die Schlußartikel der Übereinkommen, die den Mitgliedern das Recht einräumen, ein Übereinkommen in der Regel jeweils zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten zu kündigen. Die Besonderheit gegenüber sonstigen Verfahren liegt hier darin, daß diese Kündigungsbeschränkung nicht von den Parteien vereinbart, sondern unabhängig von deren Willen durch die Konferenz angeordnet wird. Die einzelnen Mitglieder haben nicht die Möglichkeit, sich über eine Kündigung der Übereinkommen zu einigen⁷⁰.

b) Bis hierher ist das Verfahren der IAO — sieht man von der Kündigung, die an sich ein typisches Vertragsmoment darstellt, hier jedoch sehr eingeschränkt ist, einmal ab — rein normativer Art. Die Übereinkommen werden von einem unabhängigen, internationalen, weitgehend parlamentarischen Organ angenommen. Sie sind in ihrem Inhalt dem unmittelbaren Einfluß der Mitgliedstaaten entzogen. Einmal in Kraft getreten, entsprechen sie auch in ihrer Rechtswirkung voll und ganz dem Wesen einer Norm, wobei Norm als Gesetz im materiellen Sinne zu verstehen ist⁷¹. Aber gerade hier liegt die Bruchstelle des bisher rein normativen Verfahrens.

Die Übereinkommen bedürfen nämlich, um in Kraft zu treten, im allgemeinen der Ratifikation durch zwei Mitgliedstaaten; für die einzelnen Staaten werden sie mit deren Ratifikation verbindlich. Damit mündet aber das Verfahren, jedenfalls seiner Form nach, in das für

68 AaO S. 113.

69 Vgl. die „clauses de style“ der einzelnen Übereinkommen und unten S. 182 ff.

70 *Schnorr*, aaO S. 115. — Zu Fragen der Kündigung s. u. S. 188 ff.

71 Vgl. *Schnorr* und seine von der h. L. in einem Punkte abweichende, eingehend begründete Definition der Rechtsnorm, aaO S. 131 ff., insbes. S. 141/42.

das Inkrafttreten eines völkerrechtlichen Vertrages übliche Verfahren.

Diese Bruchstelle, die auch eine Bruchstelle bezüglich des institutionellen Charakters der IAO darstellt⁷², bildet jedoch gleichzeitig den Ansatzpunkt für eine Lösung des Problems. Die Antwort auf die Frage nach der Rechtsnatur der Übereinkommen wird verschieden sein, je nachdem, wie man das Erfordernis der Ratifikation rechtlich bewertet. *Schnorr*, mit dem die hier vertretene Auffassung bis zu diesem Punkte im wesentlichen übereinstimmt, sieht in der Ratifikation eine vertragliche Willenserklärung und definiert die Übereinkommen daher als „in vertragsförmiger Weise in Kraft gesetzte generell-abstrakte Normen des objektiven Völkerrechtes“⁷³. Zu einem anderen Ergebnis wird man dagegen kommen, wenn man den vertraglichen Charakter der Ratifikation verneint. Entscheidend ist daher der

c) rechtliche Charakter der Ratifikation. — Hier sind zwei Auslegungen möglich: Die Ratifikation könnte entweder eine vertragliche Willenserklärung oder aber einen Beitrittsakt zu einer inhaltlich bereits verbindlichen Regelung darstellen. Um das Ergebnis gleich vorweg zu nehmen: Die Ratifikation der Übereinkommen enthält keine Vertragshandlung.

Der einseitige Charakter der Ratifikation ergibt sich bereits aus den Grundsätzen der IAO selbst. So bestimmt die Verfassung, daß die Ratifikation eines Übereinkommens dem Generaldirektor des IAA gegenüber zu notifizieren ist. Dabei sind weder Unterzeichnung noch Austausch der Ratifikation erforderlich. Das gleiche gilt für die Erklärung der Kündigung⁷⁴. Die Verpflichtungen werden also nicht durch Erklärungen gegenüber den anderen Mitgliedern, sondern gegenüber der Organisation selbst übernommen. Berücksichtigt man dabei ferner, daß den Mitgliedern ja jeder unmittelbare Einfluß auf den Inhalt der von ihnen zu übernehmenden Verpflichtungen entzogen ist, so muß man daraus den Schluß ziehen, daß mit der Ratifikation keine vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den anderen

72 *Scelle* spricht hier, ausgehend von der monistischen Völkerrechtstheorie, von „*inélegances juridiques*“ (aaO S. 48). — Vgl. auch den von *Scelle* entwickelten Begriff des „*dédoublement fonctionnel*“ („*Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*“, aaO S. 324 ff., insbes. S. 331 ff.)

73 AaO S. 108 ff. u. 129.

74 Vgl. Art. 19 Abs. 5 b) Verf. sowie die Schlußbestimmungen der einzelnen Übereinkommen.

Mitgliedern, sondern parallel laufende, voneinander unabhängige Pflichten gegenüber der IAO übernommen werden⁷⁵.

Dem könnte man nun entgegenhalten, daß die Ratifikation gegenüber dem Generaldirektor auch eine reine Verwaltungsvereinfachung darstellen kann. Ob dies zutrifft, wird von der Stichhaltigkeit der folgenden Argumente abhängen.

Die Gegner dieser Auffassung berufen sich vor allem darauf, daß mindestens zwei Ratifikationen zum Inkrafttreten erforderlich sind. Dies könne nur so ausgelegt werden, daß sich die Mitglieder durch Willenserklärung gegenseitig verpflichten, das Übereinkommen in ihrem Hoheitsbereich anzuwenden. Dies sei aber ein Vertrag⁷⁶.

Dieses Argument scheint zunächst in der Tat für das Vorliegen eines Vertrages zu sprechen. Es ist allerdings auch eine andere Auslegung möglich.

Einen gewissen Anhaltspunkt gibt bereits die Ratifikation des traditionellen Verfahrens. Hier wird zunächst von Bevollmächtigten der Staaten ein Vertragstext ausgearbeitet und unterzeichnet. Darauf folgt die „Genehmigung“ in Form der Ratifikation. Erst mit der notifizierten Ratifikation wird der Vertrag wirksam⁷⁷. Schon hier liegt in der Ratifikation im Grunde genommen gar keine Vertragshandlung. Die eigentlichen Vertragserklärungen werden von den Bevollmächtigten der einzelnen Staaten abgegeben, während die Ratifikationen nur noch die von diesen Bevollmächtigten für ihre Staaten abgegebenen Erklärungen genehmigen⁷⁸. Der Vertragsschluß selbst erfolgt dagegen durch die Bevollmächtigten und es ist ja gerade dieser Teil des Verfahrens, der durch die Entscheidung der Konferenz der IAO ersetzt wird.

Dazu kommt weiter, daß es eine Reihe von Übereinkommen gibt, die mehr als zwei Ratifikationen erfordern, um in Kraft zu treten. Es handelt sich hier um Übereinkommen über bestimmte Fragen wie Bergbau oder Seerecht, die unmittelbar nur eine bestimmte Zahl von Staaten betreffen. Um eine weitgehende Beteiligung gerade der Staaten, die es angeht, zu sichern, fordern diese Übereinkommen eine größere Zahl von Ratifikationen durch Mitglieder aus einer bestimmten Staatengruppe. Rechtlich gesehen sind diese Bestimmungen nichts anderes als die „gesetzliche“ Anordnung bedingter Ratifikationen⁷⁹.

75 Vgl. etwa *Scelle*, *Précis de Droit des Gens*, S. 520.

76 Vgl. *Schnorr* mit weiteren Hinweisen, aaO S. 107, 108.

77 Vgl. *Verdross*, aaO S. 106 ff.

78 Vgl. *Berber*, aaO Bd. I S. 422. (Unter Ratifikation versteht man „die Genehmigung des von den Bevollmächtigten unterzeichneten Vertrages“.)

79 Vgl. etwa C Nr. 71, Art. 6; C Nr. 63, Art. 11; C Nr. 72, Art. 13; (5 bzw. 7 u. 9 Ratifikationen); im einzelnen s. u. S. 158 ff.

Sie sollen einmal vermeiden, daß die Regelung durch die Ratifikation nicht betroffener Staaten in Kraft tritt, während die betroffenen Staaten fernbleiben. Sie sollen weiter diesen Staaten selbst die Sicherheit geben, daß ihre Ratifikation nur dann für sie verbindlich wird, wenn auch eine gewisse Zahl der anderen betroffenen Staaten beitrifft. Es handelt sich also um eine konkrete Auswirkung des mehrfach erwähnten Konkurrenzmotivs⁸⁰.

Übertragen auf den Ausgangspunkt unserer Frage bedeutet dies, daß auch die Voraussetzung zweier Ratifikationen für das Inkrafttreten dem beitretenden Staat nur eine gewisse Garantie geben will, daß er nicht schließlich als einziges Mitglied durch das Übereinkommen verpflichtet wird.

Daß diese Auslegung, im Gegensatz zu der Auffassung, die hierin die Willenserklärung zweier Vertragspartner erblickt, richtig ist, wird durch eine Reihe weiterer Momente bekräftigt.

So zeigt ein Blick auf die Vorgeschichte, daß die Urheber der Verfassung eine vertragliche Verpflichtung nicht beabsichtigt hatten. Die getroffene Regelung war ein Kompromiß zwischen zwei extremen Möglichkeiten: dem herkömmlichen Vertrag und dem echten internationalen Gesetz. Dieser Kompromiß hat sich nicht für eine der beiden Möglichkeiten entschieden, sondern etwas Neues geschaffen, das zwischen diesen beiden Extremen liegt. Man wollte den Staaten zwar die endgültige Entscheidung überlassen, andererseits aber über die traditionellen Möglichkeiten des Völkerrechts hinausgehen. Dies erklärt auch, daß sich die „Commission de législation sociale“, wie *Scelle* hervorhebt⁸¹, ausschließlich mit der Frage der Transformation der Übereinkommen beschäftigt und dabei die Befugnis der einzelnen Staaten, internationale Verträge abzuschließen, völlig außer acht gelassen hat. Schließlich wäre es auch verwunderlich, daß ein das Verfahren in seinem Wesen so bestimmendes Moment nicht in der Verfassung, sondern ausschließlich in den Schlußbestimmungen der jeweiligen Übereinkommen geregelt sein sollte. Dieser Umstand deutet vielmehr darauf hin, daß das Verfahren in seinen wesentlichen Zügen in der Verfassung abschließend geregelt ist, während die Schlußbestimmungen insoweit Momente enthalten, die auch anders geregelt sein könnten, wie dies etwa in den oben geschilderten Fällen, die eine größere Zahl von Ratifikationen erfordern, der Fall ist.

Gegen den Vertragscharakter der Ratifikation spricht auch das vereinfachte Revisionsverfahren in Form eines „amendement“, das die Konferenz in einigen Übereinkommen vorgesehen hat. Es han-

80 Präambel zur Verfassung, Abs. III.

81 AaO S. 184, 185; s. auch I BO, S. 266 ff.

delt sich hier um Übereinkommen, die Sonderbestimmungen zu Gunsten bestimmter Mitglieder enthalten. Diese Sonderregelungen können jederzeit von der Konferenz mit Zweidrittelmehrheit abgeändert werden. Die geänderten Vorschriften bedürfen dann lediglich der Ratifikation der durch die Regelung betroffenen Staaten, während die übrigen Mitglieder davon überhaupt nicht berührt werden⁸². Dieses Verfahren läßt sich mit einem Vertragscharakter der Ratifikation nicht vereinbaren.

Schließlich sei noch auf einen Streitfall hingewiesen, der die IAO in den ersten Jahren ihres Bestehens beschäftigt hat. Die französische Regierung vertrat damals die Auffassung, ein Übereinkommen könne, da es ein Vertrag sei, nur dann wirksam werden, wenn es unterzeichnet und die Unterschriften mit anderen Staaten ausgetauscht seien. Am 24. Januar 1921 unterzeichneten die Regierungen Frankreichs und Belgiens sechs Übereinkommen und übermittelten dem Generalsekretär des VB je ein Exemplar der Übereinkommen und des Protokolls zur Notifikation an die übrigen Mitglieder. Auf Anfrage des Generalsekretärs erklärte das IAA, das Verfahren der französischen Regierung verstoße gegen den Geist der Verfassung der IAO. Das neue Verfahren nach Artikel 405 des Versailler Vertrags sei „complète par elle-même“ und trete völlig an Stelle des alten Verfahrens der Errichtung und Ratifizierung von Übereinkommen; das Fehlen von Unterschriften sei gerade ein Charakteristikum des neuen Verfahrens⁸³. Damit wurde aber indirekt der neue und unilaterale Charakter der Übereinkommen der IAO anerkannt⁸⁴.

Ähnlich lassen sich auch die anderen Momente deuten, die von den Anhängern der Vertragstheorie ins Feld geführt werden. Es ist zwar richtig, daß die Möglichkeit einer Kündigung, die Zulässigkeit der bedingten Ratifikation und der Umstand, daß bei der Revision eines Übereinkommens der alte Text für einen Staat solange in Kraft bleibt, bis der neue ratifiziert ist, auf das Vorliegen eines Vertrages hindeuten⁸⁵. Diese Momente lassen sich jedoch ebenfalls durch den Kompromißcharakter der Übereinkommen erklären, einen Kompromiß, der zwischen dem Wunsch nach technischer Vollkommenheit des Verfahrens und der Souveränitätsbesorgnis der einzelnen Staaten vermittelt. Auf diesen Umstand ist es zurückzuführen, daß dieser neue, von der IAO beschrittene Weg noch einige Merkmale des Ver-

82 Vgl. unten S. 186/87.

83 RD, 3 CR, 1921, S. 928 ff.

84 Scelle, *Précis de Droit des Gens*, S. 520: „c'était reconnaître indirectement le caractère nouveau et unilatéral de la législation collective et pour tout dire, sa nature superétatique“.

85 Vgl. Schnorr, aaO S. 108—110.

trages, wie hier die Kündigung, aufweist, wobei auch noch ein gewisser terminologischer Traditionalismus mitspielen mag⁸⁶. Das gleiche gilt für die Revision. Dabei ist der Umstand, daß das neue Übereinkommen nicht nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ automatisch das alte außer Kraft setzt, vielmehr das alte jeweils bis zur Ratifikation des neuen revidierten Übereinkommens gültig bleibt, auf Zweckmäßigkeitserwägungen zurückzuführen. Man wollte dadurch vermeiden, daß durch die Annahme eines revidierten Übereinkommens bis zu seiner Ratifikation ein Vakuum entsteht. Die Mitglieder sollen erst dann aus ihren Verpflichtungen entlassen werden, wenn sie die neuen übernommen haben⁸⁷. Und warum sollte es schließlich nicht möglich sein, auch eine Beitrittserklärung von einer Bedingung abhängig zu machen?

Wir kommen somit zu dem Ergebnis, daß die Ratifikation nicht eine vertragliche Willenserklärung gegenüber den anderen Mitgliedern, sondern eine Beitrittserklärung gegenüber der IAO zum Inhalt hat, ein Ergebnis, das zum Teil auch in der Literatur und Rechtsprechung vertreten wird⁸⁸.

5. Der dogmatische Standort der Übereinkommen

Mit der Beantwortung der Frage nach dem rechtlichen Charakter der Ratifikation ist gleichzeitig der dogmatische Standort des Übereinkommens festgelegt.

a) Die Übereinkommen sind keine Verträge, da sie sowohl bezüglich des Zustandekommens als auch bezüglich des Inhalts normativen Charakter haben und auch die Ratifikation kein vertragliches Moment hinzubringt.

86 So Scelle, aaO S. 185.

87 Vgl. im einzelnen unten S. 182 ff.

88 Scelle: „pseudo-ratification“, „acte condition“ und „adhésion à un acte législatif préexistant“ (aaO S. 182 ff.); Pilotti: „en effet, il ne s'agit pas d'une ratification, mais plutôt d'une procédure d'approbation“ (aaO S. 345); in einem Bericht des Direktors des IAA ist von einer Aneignung („se sont appropriés...“) der Übereinkommen durch die einzelnen Staaten die Rede (RD, 11 CR, 1928, II, S. 23). Urteil des Cour d'Aix-en-Provence v. 7. 5. 1951: die Ratifikation eines Übereinkommens stelle nicht einen bi- oder multilateralen Vertrag dar; sie sei vielmehr eine „affiliation à un régime instauré par une organisation internationale...“, affiliation résultant de la volonté de chaque Etat, isolément notifiée audit organisme“ (abgedruckt in Rév. Crit. dr. int. priv. 1952, S. 697—703, zitiert nach Valticos, aaO S. 253).

b) Die Übereinkommen sind ferner keine Gesetze in engerem Sinne, da sie, um für die einzelnen Mitglieder der Organisation verbindlich zu werden, deren Ratifikation bedürfen.

c) Sie sind vielmehr eine völlig neue Erscheinung im Völkerrecht, die begrifflich zwischen Vertrag im herkömmlichen Sinne und echtem internationalen Gesetz liegt⁸⁹. Dieses „novum“ enthält bis auf das Erfordernis der Ratifikation alle Merkmale eines Gesetzes. Aber auch die Ratifikation bringt kein vertragliches Moment in das bis hierher rein normative Verfahren. Sie enthält vielmehr eine Beitrittserklärung, besser gesagt, eine Art Unterwerfung unter eine als solche bereits bestehende Verpflichtung⁹⁰.

Die Übereinkommen stehen daher begrifflich in ihrem Wesen dem Gesetz näher als dem Vertrag. Mit dem Beitritt werden sie auch echtes Gesetz im materiellen Sinne⁹¹. Man kann sie daher als unvollkommene Gesetze bezeichnen, die, um den einzelnen Staaten gegenüber „Gesetzeskraft“ zu erlangen, deren Unterwerfung bedürfen⁹².

6. Begriffliche Einordnung

Nachdem nun der Standort der Übereinkommen so umschrieben ist, ist die Frage der begrifflichen Einordnung von zweitrangiger Bedeutung; sie ist eine reine Frage der Terminologie.

Schnorr geht davon aus, daß hier „generell-abstrakte Normen des objektiven Völkerrechtes“ durch Vertrag in Kraft gesetzt werden⁹³.

89 So auch Schnorr, aaO S. 163.

90 Scelle spricht von einem „acte condition“ und einer „adhésion à un acte législatif préexistant qui jusque-là demeure sans force obligatoire“ (aaO S. 183) und Schnorr von einer Norm, deren „Inhalt — wenn auch bis zur Ratifikation noch unverbindlich — von vornherein festliegt“ (aaO S. 128).

91 „Ist ein Übereinkommen durch die rechtsgeschäftliche Ratifikation einmal in Geltung gesetzt, so wirkt es gegenüber dem ratifizierenden Staat wie eine Norm des objektiven Rechts.“ (Schnorr, aaO S. 115).

92 Eine gesetzesähnliche Eigenschaft wird zum Teil auch von Vertretern der Vertragstheorie anerkannt: Verdross z. B. bezeichnet die Kompetenz der Konferenz als „quasi-legislativ“ (aaO S. 467). Ago spricht von einer — „mehr im soziologischen als juristischen Sinne“ — „Annäherung an das Wesen von Gesetzesvorschriften, nicht aber von Vertragsbestimmungen“ (aaO S. 28/29). Weiter ist die Rede von „fonctions quasi-législatives ou pré-législatives“ und „méthodes de législation“ der Konferenz (29 Rapport II (1), S. 38 u. 39) sowie von einem „caractère quasi-législatif“ der Übereinkommen (RD, 11 CR, 1928, II, S. 23), die „gesetzliche („légaux“) Verpflichtungen“ begründen (29 Rapport II (1), S. 56).

93 AaO S. 129 ff.

Er orientiert sich demgemäß am Begriff des Vertrages und bezeichnet die Übereinkommen als „öffentlich-rechtliche Normenverträge“, eine Rechtsform, die sowohl das normative als auch das vertragliche Moment umfaßt. Geht man dagegen davon aus, daß die Übereinkommen eine Art unvollkommene Gesetze darstellen, so liegt es nahe, sich bei einer terminologischen Einordnung am Begriff des Gesetzes zu orientieren⁹⁴. Hierbei bieten sich zwei Begriffe an, die in der Vergangenheit bereits auf die IAO angewandt wurden. Es sind dies der Begriff der „*pré-législation*“⁹⁵ und der des „bedingten Gesetzes“⁹⁶.

Der Ausdruck „*pré-législation*“ besagt lediglich, daß die noch nicht ratifizierten Übereinkommen rechtliche Gebilde darstellen, die sich, vom innerstaatlichen Standpunkt her gesehen, außerhalb des staatlichen Gesetzgebungsbereiches bewegen. Es handelt sich also weniger um einen rechtlich wertenden Begriff, als vielmehr um eine tatsächliche Beschreibung des rechtlichen Standortes, oder wie *Schnorr* sagt, um ein „erläuterndes Attribut“⁹⁷. Dieser Ausdruck ist daher ungeeignet.

Demgegenüber entspricht der Begriff des bedingten Gesetzes am meisten dem oben dargelegten Wesen der Übereinkommen. Andererseits stößt er auch auf einige Bedenken. So hält *Schnorr* entgegen, ein bedingtes Gesetz sei ein Widerspruch in sich selbst. Ein Gesetz, das erst unter einer aufschiebenden Bedingung wirksam werde, sei kein Gesetz. In einer demokratischen Verfassung entstehe ein Gesetz nur durch Ausfertigung und nachfolgende Verkündung. Außerdem könne man unter diesen Begriff die verschiedensten Erscheinungen der Gesetzgebungstechnik subsumieren; er sei daher abzulehnen⁹⁸.

Dieser Argumentation kann man entgegenhalten, daß ja auch etwa der innerstaatliche Begriff des bedingten Vertrages den gleichen Widerspruch in sich birgt. Es handelt sich hier eben um eine völlig neue Erscheinung des Völkerrechtes, die man nicht mit den im innerstaatlichen Bereich üblichen Maßstäben messen kann. Gewiß ist der Begriff „bedingtes Gesetz“ sehr vieldeutig und auf die verschie-

94 Daß die Autoren der Verfassung den Ausdruck „Convention“ gewählt haben, mag auf eine Art begriffliche Tradition oder ein Vorurteil zurückzuführen sein, vielleicht war es auch eine Art Vorsichtsmaßnahme gegenüber den auf ihre Souveränität bedachten Staaten (so jedenfalls *Scelle*, aaO S. 185).

95 Vgl. etwa 29 Rapport II (1), S. 38.

96 *Scelle*, aaO S. 182 ff. und in Festschrift *Wehberg*, aaO S. 337 („*lois facultative*“); *Troclet*, aaO S. 593 ff.

97 AaO S. 124, Fußnote 19; s. auch *Scelle*, aaO S. 184.

98 AaO S. 121 ff.

densten rechtlichen Erscheinungen anwendbar. Er wurde jedoch unseres Wissens im innerstaatlichen Bereich bisher noch nicht verwandt und hat lediglich zur rechtlichen Einordnung der Übereinkommen der IAO eine gewisse Verbreitung gefunden. Sollte er sich als Bezeichnung der Übereinkommen durchsetzen, so könnte er gerade darin seinen Begriffsinhalt erhalten.

Die Bedenken sind damit nicht ganz beseitigt. Sie sind andererseits aber auch nicht so groß, als daß sie die Verwendung des Begriffs „bedingtes Gesetz“ ausschließen würden. Mangels einer besseren Lösung scheint er vielmehr der geeignetste Begriff zu sein, der das Neue im Wesen der Übereinkommen der IAO voll widerspiegelt.

IV. Abschließende Würdigung

Als Ergebnis der vorstehenden Untersuchung ist folgendes festzuhalten:

Die IAO ist eine Organisation mit ausgeprägten supranationalen Wesenszügen. Ihre Konferenz ist ein Organ mit weitgehend parlamentarischem Charakter. Die von ihr angenommenen Übereinkommen sind internationale Normen, die, um wirksam zu werden, der Unterwerfung der einzelnen Staaten bedürfen; es sind bedingte Gesetze.

Das Beispiel der IAO hat bereits eine Reihe anderer internationaler Organisationen beeinflusst. Man denke vor allem an die UNESCO und FAO, die das Normativsystem der IAO übernommen haben, aber auch an europäische Organisationen wie Europarat, EWG, Montan-Union oder Euratom, die sich an einzelnen institutionellen Besonderheiten der IAO inspiriert haben. Dies zeigt klar, welche große rechtspolitische Bedeutung dem System der IAO bei der Weiterentwicklung des internationalen Rechts und damit auch bei einer Angleichung der einzelnen staatlichen Rechtssysteme, dem eigentlichen Thema dieser Arbeit, zukommt. „Die Organisation der IAO und die Rechtsform der IAO-Abkommen sind Musterbeispiele institutionellen Völkerrechts und zeigen zugleich den Weg für den künftigen Ausbau der internationalen Beziehungen auf“⁹⁹.

Ob man bei diesem Ausbau allerdings soweit gehen soll, den internationalen Institutionen echte Gesetzgebungsbefugnis einzuräu-

99 Schnorr, aaO S. 161/62 mit einigen Anregungen für eine künftige Gestaltung. — Vgl. auch die Vorschläge Aubins (aaO S. 72 ff.), der für den Bereich des Privatrechts eine Institutionalisierung der Vereinheitlichungsverfahren empfiehlt und die Gründung einer europäischen Privatrechtsunion vorschlägt.

men, erscheint mehr als fraglich¹⁰⁰. Die IAO hat sich wiederholt mit dieser Frage befaßt und es gelten heute noch die gleichen Argumente, die im Jahre 1919 die Autoren der Verfassung der IAO veranlaßt haben, sich gegen die Einführung einer „unbedingten“ internationalen Gesetzgebungsbefugnis auszusprechen. Eine derartige Einschränkung der einzelstaatlichen Souveränität hätte sehr wahrscheinlich zur Folge, daß ein großer Teil der Staaten sich aus der Organisation zurückziehen würde. Bereits erlangte Positionen würden wieder zerstört. Hätte die Konferenz volle Gesetzgebungsbefugnis, so würde sie angesichts der Komplexität der Probleme, denen sie gegenübersteht, unweigerlich zögern, diese Befugnis auch auszuüben¹⁰¹. Viele Übereinkommen, die im Laufe der Jahre nach und nach in Kraft getreten sind, hätten sicher nicht die erforderliche Mehrheit bei der Annahme gefunden, wären sie dadurch sofort für die Staaten verbindlich geworden¹⁰².

Auch eine größere Annäherung an eine volle Gesetzgebungsbefugnis, etwa im Sinne des von den englischen Delegierten auf der Friedenskonferenz gemachten Vorschlages, erscheint wenig ratsam. Nach diesem Vorschlag wären die Übereinkommen für die Mitglieder verbindlich geworden, sofern deren Parlamente sich nicht binnen eines Jahres gegen diesen Text ausgesprochen hätten¹⁰³. Bei einem solchen Verfahren könnte die Fristsetzung viele Staaten dazu ver-

100 Für einzelne Bereiche besteht schon eine volle Gesetzgebung internationaler Organisationen. Hierher zählen die Befugnis, autonome Satzungen mit unmittelbarer Rechtswirkung (bezüglich der UN: Art. 21, 30, 72 Abs. 1 u. 90 Abs. 1 Charta der UN; Art. 30 Statut des IGH; Entsprechendes gilt für die Sonderorganisationen) oder Verordnungen, etwa bezüglich des Beamtenrechts (Art. 101 Charta der UN; Art. 32 Abs. 5 u. 7 Statut des IGH) zu erlassen. Eine Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen, die in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten, haben auch einzelne Organe der europäischen Gemeinschaften (vgl. z.B. Art. 14 Vertrag über die Montan-Union, Art. 79 Euratom-Vertrag, Art. 7 und 87 EWG-Vertrag); in einzelnen Fällen können sie sogar völkerrechtliche Vorschriften erlassen, die die Mitgliedstaaten binden (vgl. Art. 235 EWG-Vertrag u. Art. 203 Euratom-Vertrag). S. hierzu u. a. *Verdross*, aaO S. 465 ff.

101 Ein gewisses Beispiel bietet hier die Montan-Union, die von ihren weitgehenden Befugnissen offensichtlich nicht den entsprechenden Gebrauch macht.

102 Vgl. Rapp. de la Commission de législation internationale du Travail I BO, S. 267 u. 29 Rapport II (1), S. 42/43 (Délégation de la Conf.).

103 I BO, S. 266 — vgl. in diesem Zusammenhang auch das Beispiel des Internationalen Zivilluftfahrtrats der ICAO, der in technischen Fragen Verordnungen erlassen kann, die verbindlich werden, sofern nicht die Mehrheit der Mitgliedstaaten sich dagegen ausspricht (Art. 90 des Abkommens).

anlassen, ein Übereinkommen „vorbeugend“ abzulehnen, um die gesetzte Frist nicht zu versäumen.

Volle Supranationalität erscheint am ehesten erreichbar auf begrenzteren Gebieten, wo gemeinsame Interessen einen politischen Zusammenschluß und damit verbunden auch einen größeren Abbau einzelstaatlicher Souveränität ermöglichen. Auf weltweiter Ebene dürfte sie jedoch auf lange Sicht noch unerreichbar sein. Dennoch sollte man sie als die ideale Lösung stets als Ziel im Auge behalten¹⁰⁴.

104 Vgl. die oben S. 51 zitierte Resolution der Friedenskonferenz.

3. KAPITEL

Das Verfahren der Vorbereitung und Ausarbeitung einer Regelung¹

A. Allgemeine Fragen

Die Frage der bei einer Rechtsvereinheitlichung anzuwendenden Methoden war in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand eingehender Erörterungen. Besonders fruchtbar waren die Arbeiten des Römischen Institutes für Privatrechtsvereinheitlichung sowie die von ihm im Jahre 1956 in Barcelona und 1959 in Rom einberufenen Konferenzen der Organisationen, die sich mit Rechtsvereinheitlichung befassen². Einige der dort behandelten Probleme seien hier vorweggenommen.

I. Die Auswahl des zu regelnden Gegenstandes

Hier erhebt sich die Frage, ob und in welchem Maße die Errichtung eines Systems oder doch einer gewissen Rangordnung bei der Vereinheitlichung möglich und wünschenswert ist. Die wenigen Beispiele, in denen bisher eine Vereinheitlichung auf Grund eines allgemeinen und systematischen Planes unternommen wurde, sind das „projet de Code Franco-Italien des Obligations“, das Schweizer Handels- und Bürgerliche Gesetzbuch (code civil), aus dem Bereich der interregionalen Rechtsvereinheitlichung der von der amerikanischen National Conference of Commissioners on Uniform State Laws und dem American Law Institute ausgearbeitete Uniform Commercial Code sowie auf dem Gebiet des Internationalen Privatrechts der auf

1 Das Vereinheitlichungsverfahren wird allgemein in drei Phasen gegliedert: die Phase der Vorbereitung, der Ausarbeitung und der Verwirklichung einer einheitlichen Regelung (*Gutteridge*, aaO S. 173; *Matteucci* in Anlehnung an *Gutteridge*, Rapp. gén., S. 6; IAA „Organisation internationale du Travail“, aaO S. 146).

2 Vgl. *Matteucci's* „Rapp. gén.“ u. „Rapp. Compl.“ sowie die Protokolle der Konferenzen von Barcelona und Rom (aaO).

der VI. Panamerikanischen Konferenz angenommene sogenannte Código Bustamante. Sonst erfolgte die Auswahl der zu behandelnden Gegenstände grundsätzlich nach praktischen Gesichtspunkten³.

Man muß bei einer Beantwortung dieser Frage davon ausgehen, daß Rechtsvereinheitlichung niemals Selbstzweck sein kann. Sie ist nur soweit möglich, als sie erforderlich ist. Ob sie erforderlich ist, ergibt sich nach der Definition von *van Hecke* aus einer Gegenüberstellung der Nachteile, die aus einer Verschiedenheit der einzelnen Rechte und aus einer Änderung des geltenden Rechts entstehen. Sie ist demnach dann erforderlich, wenn die Mehrzahl der beteiligten Staaten der Auffassung ist, daß die Nachteile einer Rechtsänderung geringer sein werden als die Nachteile eines Weiterbestehens der Rechtsverschiedenheit⁴. Bei der Auswahl der in Frage kommenden Gegenstände sollte allerdings — wenn auch eine volle Systematisierung zur Zeit grundsätzlich nicht möglich erscheint — etwas systematischer vorgegangen und eine gewisse Rangordnung aufgestellt werden, wobei Fragen von sofortigem Interesse der Vorrang einzuräumen wäre vor solchen, die lediglich das Ganze vom systematischen Gesichtspunkt her ergänzen⁵. Ob und in welchem Maße dies möglich ist, wird dabei von der Art der betreffenden Institution abhängen. Handelt es sich um eine Organisation, die sich nur am Rande mit Fragen der Rechtsvereinheitlichung befaßt, so kann von einem System natürlich nicht die Rede sein. Dagegen stellt sich die Frage nach einer gewissen Systematisierung bei Organisationen, deren eigentliche Aufgabe in der Rechtsvereinheitlichung liegt oder die sich, wie etwa die IAO, der Rechtsvereinheitlichung als Hauptmittel ihrer Tätigkeit bedienen. Dabei wird wiederum der Umfang der Spezialisierung und die räumliche Ausdehnung der betreffenden Organisation eine Rolle spielen.

Für die IAO ist entscheidend, daß die Rechtsvereinheitlichung nur ein Mittel zur Erreichung ihres Zieles darstellt. Maßgebend ist daher in erster Linie, ob eine bestimmte Regelung geeignet ist, die soziale Entwicklung voranzutreiben und ob ein unmittelbares Bedürfnis für eine solche Regelung besteht⁶. Dies mag ein Beispiel ver-

3 Vgl. *Matteucci*, Rapp. gén., S. 8 ff. mit einem Überblick über die in den verschiedenen Gesetzgebungsgruppen befolgten Methoden.

4 Protokoll der Konferenz von Barcelona, aaO S. 350.

5 Dies war auch die überwiegend auf der Konferenz von Barcelona vertretene Auffassung (aaO S. 342 ff sowie *Matteucci*, Rapp. gén., S. 8 ff., insbes. S. 12 u. 14, u. Rapp. Compl., S. 61).

6 Vgl. auch Art. 14 Abs. 1 Verf., wonach Vorschläge von den Regierungen, den maßgeblichen Berufsverbänden und anderen internationalen Organisationen gemacht werden können.

anschaulichen: Die Konferenz befaßte sich auf ihrer 43. und 44. Tagung 1959 und 1960 mit der Frage des Schutzes der Arbeiter gegen radioaktive Strahlungen. Dieser Fall ist ein Musterbeispiel dafür, daß die Auswahl der zu behandelnden Gegenstände weitgehend von äußeren Ereignissen bestimmt wird. Gerade der Strahlenschutz ist ein Gebiet, das auf Grund der raschen technischen Entwicklung in der Industrie ein sofortiges Einschreiten erforderte⁷.

Eine gewisse Systematisierung ergibt sich indes bereits daraus, daß sich die IAO ausschließlich auf arbeits- und sozialrechtliche Fragen beschränkt. Dieses Gebiet ist allerdings in seinem Innern wiederum so vielfältig, daß die Errichtung einer Rangordnung oft nicht möglich sein wird. So hat sich die IAO mit Fragen zu befassen, die die Gesamtheit der Mitgliedstaaten betreffen. Andere Fragen beziehen sich dagegen auf Gebiete, wie etwa das Recht der Seeleute, die Arbeitsbedingungen in den Kohlengruben oder auf Plantagen, die nur bestimmte Mitglieder betreffen. Vielfach sind auch Umstände zu berücksichtigen, die sich ändern und so eine Planung auf lange Sicht erschweren. Dennoch ist auch für die IAO eine gewisse Ordnung bei der Auswahl der zu behandelnden Fragen im Rahmen des Möglichen wünschenswert⁸. Als Beispiele für eine solche Systematisierung seien etwa die Arbeiten der IAO auf dem Gebiet des Seearbeitsrechtes oder der sozialen Sicherheit erwähnt. Daß die von der IAO erarbeiteten Regelungen in ihrer Gesamtheit ein gewisses System enthalten, das sogar eine Kodifizierung ermöglicht hat⁹, ist allerdings weniger auf eine vorausgehende Planung zurückzuführen. Der Grund liegt vielmehr darin, daß die IAO seit ihrer Gründung so viele Einzelfragen geregelt hat, daß es möglich wurde, diese Vielzahl von Regelungen einem allgemeinen System einzuordnen.

II. Die technische Vorbereitung einer Regelung

Eine gründliche technische Vorbereitung ist eine entscheidende Voraussetzung für den späteren Erfolg einer Regelung. Von ihr wird es weitgehend abhängen, ob die Konferenz sich auf eine Regelung einigen und in welchem Umfang die getroffene Entscheidung verwirklicht werden kann. Sie wird ferner dazu beitragen können, spätere Auslegungsschwierigkeiten im Rahmen des Möglichen zu ver-

⁷ Vgl. IAA Memorandum I, aaO S. 87, 88.

⁸ Vgl. die Ausführungen des Vertreters der IAO, Valticos, auf der Konferenz von Barcelona (aaO S. 342/43) und Rom (aaO S. 411).

⁹ Vgl. den Code 1951.

meiden¹⁰. Die IAO hat zu diesem Zweck ein Verfahren entwickelt¹¹, das sich von anderen üblichen Methoden unterscheidet und bisher sehr bewährt hat. Es verbindet das Erfordernis einer gründlichen Vorbereitung auf rechtsvergleichender Grundlage mit einer weitgehenden Beteiligung der einzelnen Regierungen.

1. Die rechtsvergleichenden Vorarbeiten

Sie sind für jede Rechtsvereinheitlichung unerläßliche Voraussetzung¹². Sie bestehen in präzisen vertikalen und darauffolgenden horizontalen Untersuchungen der in den einzelnen Ländern in Kraft befindlichen Regelungen. Es handelt sich hier jedoch nicht um eine reine, zweckfreie Rechtsvergleichung im wissenschaftlichen Sinne. Die Rechtsvergleichung hat vielmehr im Hinblick auf die Möglichkeit einer Rechtsvereinheitlichung zu erfolgen und so gleichzeitig eine Art „Plädoyer“ für die angestrebte Vereinheitlichung zu sein. Dabei wird es nicht genügen, Gesetzgebung und Rechtsprechung gegenüberzustellen, sondern es werden auch die Gründe und das Gewicht der Unterschiede im politischen, sozialen, wirtschaftlichen und volkpsychologischen Bereich darzulegen sein¹³. *Gutteridge* formuliert dies wie folgt:

„A comparison of the divergent rules is an indispensable preliminary to any proposals for the unification of private law. Such comparison must be more than a pedestrian compilation of similarities and differences. The Laws must be examined in the light of their political, social or economic purpose, and regard must be paid to their dynamic rather than to their static or doctrinal aspects“¹⁴.

Schließlich muß die Frage, ob eine Vereinheitlichung möglich ist, unterschieden werden von der Frage, ob sie wünschenswert ist. Nur die erste Frage ist Gegenstand der eigentlichen Rechtsvergleichung¹⁵.

In der Art, in der diese rechtsvergleichenden Untersuchungen durchgeführt werden, unterscheidet sich das Verfahren der IAO erheblich von den allgemein üblichen Grundsätzen, wie sie auf der Konferenz von Barcelona zum Ausdruck gekommen sind. Während

10 29 Rapport II (1), S. 66, 67 (Délég. de la Conf.) u. *Zweigert*, aaO S. 396 ff.

11 Vgl. Art. 14 Abs. 2 Verf. u. Art. 37 ff. GO.

12 Ihre Bedeutung ist geringer, wenn es sich um neue, noch in der Entwicklung befindliche Rechtsgebiete handelt (*Matteucci*, Rapp. gén., S. 42).

13 So u. a. *Zweigert*, aaO S. 393 ff. u. *Matteucci*, Rapp. gén., S. 36 ff. — Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Schregle*, Gedanken zur internationalen Rechtsvergleichung im Arbeitsrecht, aaO S. 367 ff.

14 AaO S. 174.

15 *David*, aaO S. 144 u. *Matteucci*, Rapp. gén., S. 38.

allgemein die rechtsvergleichenden Vorarbeiten mehr auf Informationen durch die einzelnen Regierungen beruhen, die gegebenenfalls durch eigene Untersuchungen ergänzt werden, wobei eine Ergänzung und Kontrolle durch wissenschaftliche rechtsvergleichende Institute nützlich sein kann¹⁶, wird das Verfahren der IAO durch ihre Spezialisierung auf arbeitsrechtliche Fragen bestimmt. Auf Grund dieser Spezialisierung verfügt sie in ihrem Aufgabenbereich im wesentlichen über die erforderlichen Unterlagen. Es ist daher im allgemeinen ausschließlich Sache des IAA, einen rechtsvergleichenden Bericht auszuarbeiten, der zusammen mit einem Fragebogen den einzelnen Regierungen zugestellt wird. Dieser Fragebogen dient dann weniger dazu, eine Ergänzung des rechtsvergleichenden Berichts zu erhalten als zu erfahren, ob die betreffenden Staaten eine internationale Regelung für wünschenswert erachten und, wenn ja, welche Regelung sie angenommen sehen möchten.

Es gibt natürlich Fragen, die die Möglichkeiten der IAO auf dem Gebiet der Rechtsvergleichung überschreiten. In solchen Fragen, die meist allgemeiner oder rein juristischer Natur sein werden, kann eine Zusammenarbeit mit anderen Institutionen wie etwa dem Römischen Institut für Privatrechtsvereinheitlichung, mit dem die IAO bereits zusammengearbeitet hat, oder rechtsvergleichenden Instituten von Nutzen sein. Im allgemeinen verfügen die IAO und wohl auch die anderen Sonderorganisationen auf Grund ihrer Spezialisierung eher über die erforderliche Dokumentation als ein rechtsvergleichendes Institut, das allgemein ausgerichtet ist¹⁷.

2. Die Beteiligung der Regierungen

Auch hier unterscheidet sich das Verfahren der IAO von den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsvereinheitlichung, wie sie *Matteucci* in seinem „Rapport général“ dargestellt hat. Nach diesen Grundsätzen hat das Verfahren in seinen beiden ersten Phasen überwiegend wissenschaftlichen Charakter. Dementsprechend ist eine Beteiligung der Regierungen, abgesehen von informatorischen Befragungen während der vorbereitenden Phase, erstmals am Ende des Stadiums der Ausarbeitung einer Regelung vorgesehen¹⁸.

Eine frühzeitige Einschaltung der Regierungen hat in der Tat ge-

16 *Matteucci*, Rapp. gén., S. 40/42 sowie Protokoll der Konferenz von Barcelona, S. 341 ff. u. 367 ff.

17 Vgl. *Valticos* auf der Konferenz von Barcelona, aaO S. 374/75; anderer Auffassung war der Vertreter der FAO (S. 376).

18 *Matteucci*, Rapp. gén., S. 42 ff. u. 72 ff.; ferner Rapp. compl., S. 66 u. die Ausführungen auf der Konferenz von Rom, S. 427 ff.

wisse Nachteile. Es ist möglich, daß die Regierungen nicht über genügend qualifizierte Fachleute verfügen, um alle Einzelfragen zu erörtern. Auch werden so von Anfang an politische Erwägungen mit in die Diskussion hineingetragen. Andererseits besteht die Gefahr, daß ein von Juristen ausgearbeitetes rechtlich perfektes Instrument später nicht den Vorstellungen der Regierungen entspricht und so toter Buchstabe bleibt. Dieser Nachteil ist um so größer, als die betreffende Regelung danach strebt, von einer möglichst großen Zahl von Staaten so rasch wie möglich angenommen zu werden oder gar, wie dies zum Teil im Bereich der Benelux-Staaten der Fall ist, von allen Mitgliedern einstimmig angenommen werden muß¹⁹. Eine frühzeitige Beteiligung der Regierungen erscheint daher, auch bei sogenannten offenen Texten, ratsam. Das Verfahren der IAO sieht daher auch von Anfang an eine Beteiligung der Regierungen vor. Sie wird einmal mittelbar durch eine Vertretung in den Organen und zum anderen unmittelbar durch eine ständige Einschaltung in das Verfahren in Form von Befragungen gesichert. Sie vereinbart so das Bedürfnis nach einer guten technischen Vorbereitung mit der Notwendigkeit, ständig in Kontakt mit den Regierungen zu bleiben²⁰.

3. Die Beteiligung der Interessengruppen

Die Frage nach einer Beteiligung der Interessengruppen, die auch die Konferenz von Barcelona beschäftigt hat²¹, stellt sich nicht im Rahmen der IAO. Ihre in der Verfassung verankerte Besonderheit besteht gerade in einer gleichberechtigten Beteiligung der betroffenen Interessen. Das „principe tripartite“ kennzeichnet das gesamte Verfahren der IAO und bedingt, daß die betroffenen Interessengruppen, neben den Regierungen als Vertreter des allgemeinen Interesses, von Anfang an am Verfahren beteiligt sind. Hierin liegt, wie wir oben gesehen haben, die Stärke der IAO, aber auch der Grund dafür, daß sich ihr Beispiel insoweit nicht ohne weiteres auf andere Organisationen übertragen läßt²².

19 Vgl. *van Hecke*, aaO S. 37 ff.

20 Vgl. die Ausführungen von *Valticos* auf der Konferenz von Barcelona, aaO S. 382.

21 Vgl. *Matteucci*, Rapp. gén., S. 42 ff. u. 48 u. Rapp. compl., S. 65, 67; ferner das Protokoll der Konferenz von Barcelona, aaO S. 377 ff.

22 Eine solche Übertragung wäre nur auf Organisationen möglich, deren Tätigkeit sich auf bestimmte Interessengruppen beschränkt. In anderen Fällen dagegen erscheint eine Beteiligung nur im Wege der Konsultation durchführbar.

B. Die Entwicklung des Verfahrens der IAO²³

Das Verfahren der Vorbereitung und Ausarbeitung einer internationalen Regelung erfordert ein großes Maß an Elastizität. Soll es doch eine sorgfältige Vorbereitung ermöglichen, andererseits aber auch dringenden, eine sofortige Regelung erfordernden Fragen gerecht werden. Daß dabei nicht sofort die „ideale“ Lösung gefunden wurde, ist verständlich.

I. Das Verfahren der einfachen Beratung

Am Anfang wurden die Übereinkommen und Empfehlungen nach einer einfachen Beratung angenommen: Das IAA legte der Konferenz einen Entwurf vor, über den diese noch auf der gleichen Tagung beriet und abstimmte. Dieses Verfahren hatte jedoch den Nachteil, daß es selten eine sorgfältige Vorbereitung ermöglichte. Die Texte waren oft übereilt und mangelhaft ausgearbeitet, was ihren Wert erheblich verminderte. Die Konferenz führte daher auf ihrer 6. Tagung 1924 das Verfahren der „double lecture“ ein.

II. Das Verfahren der „double lecture“

Dieses Verfahren wurde auf der folgenden Tagung erstmals angewandt. Die Konferenz arbeitete auf einer 1. Tagung einen vorläufigen Text aus, über den sie provisorisch abstimmte. Erreichte der Text eine Zweidrittelmehrheit, so entschied die Konferenz, ob sie endgültig erst auf der nächsten Tagung abstimmen wolle. Der Text wurde dann den Regierungen mitgeteilt, die in Einzelfragen Abänderungen vorschlagen konnten.

Dieses Verfahren bewährte sich nicht. Es brachte zwar den Vorteil, eine sorgfältigere Vorbereitung zu ermöglichen. Dagegen beschränkten sich die Staaten nicht nur darauf, Änderungen in Einzelfragen vorzuschlagen, sie regten vielmehr auch Änderungen in grundsätzlichen Punkten an. Der Konferenz blieb so nichts anderes übrig, als die gleiche Beratung auf der 2. Tagung nochmals von vorne zu beginnen. Hielt sie ihren ersten Entwurf dann aufrecht, so wurde die Opposition der Regierungen nur noch starrköpfiger. Die Konfe-

²³ Vgl. RD, 7 CR, 1925, II, S. 676; 10 CR, 1927, II, S. 20 ff.; 11 CR, 1928, II, S. 21 ff. u. 14 CR, 1930, II, S. 23; ferner *Scelle*, aaO S. 169 ff.

renz ersetzte daher auf ihrer 8. Tagung 1926 das Verfahren der „double lecture“ durch das der „double discussion“.

III. Das Verfahren der „double discussion“

Dieses Verfahren beseitigte die Nachteile des früheren Verfahrens und wurde erstmals auf der 10. Tagung 1927 angewandt.

Die Konferenz erörterte nun in einer ersten Beratung die grundsätzlichen Fragen einer Regelung, entschied, ob die vorgesehene Regelung die Form eines Übereinkommens oder einer Empfehlung erhalten solle und stellte einen an die Regierungen gerichteten Fragebogen auf. Die endgültige Entscheidung fiel dann auf der folgenden Tagung.

Dieses System vermied so die Fehler der „double lecture“. Dennoch waren noch einige Änderungen erforderlich, bevor dieses neue Verfahren voll befriedigte.

a) So verfiel die Konferenz bei der Debatte über die einzelnen Punkte des Fragebogens in den alten Fehler der „double lecture“ und trat, statt sich auf allgemeine Erörterungen zu beschränken, in die Diskussion von Einzelfragen ein. Überhaupt zeigte sich, daß die Konferenz nicht das geeignete Organ war, um einen Fragebogen auszuarbeiten. Die Konferenz änderte daher auf ihrer 12. Tagung 1929 ihre TO dahin, daß die Konferenz lediglich in „Conclusions“ die Punkte festlegt, über die die Regierungen befragt werden sollen. Der Fragebogen selbst ist dagegen vom IAA auszuarbeiten.

b) Es zeigte sich ferner, daß es wünschenswert war, neben dem Verfahren der zweifachen Beratung noch ein weiteres Verfahren zur Verfügung zu haben, das eine raschere Behandlung auf einer einzigen Tagung ermöglicht. Eine solche einfache Beratung kann angebracht sein entweder in dringenden Fällen oder bei Fragen, die einer eingehenderen Behandlung nicht bedürfen, wie etwa die Revision eines Übereinkommens oder Fragen, die bereits auf einer vorbereitenden technischen Konferenz erörtert wurden. In solchen Fällen war die Konferenz bisher immer gezwungen, ihre GO auszusetzen. Um dies zu vermeiden, änderte sie ihre GO auf der 24. Tagung 1938 dahin, daß nun neben dem Verfahren der doppelten Beratung in bestimmten Fällen auch die Erörterung einer Frage in einfacher Beratung möglich ist²⁴; für den Fall einer Revision wurde

24 Vgl. Rapp. de la Comm. du règlement, 24 CR, S. 476 ff.

ein eigenes Verfahren errichtet, das ebenfalls auf dem Grundsatz der einfachen Beratung beruht²⁵. Grundsätzlich ist jedoch, wie die Konferenz wiederholt unterstrichen hat, das Verfahren der zweifachen Beratung anzuwenden²⁶, ein Verfahren, das heute noch in Kraft ist.

C. Das heute geltende Verfahren (Überblick)

1. Die Eintragung einer Frage in die TO der Konferenz

a) Der VR bestimmt die TO der Konferenz. Er berücksichtigt dabei Vorschläge der einzelnen Regierungen, der maßgeblichen nationalen Berufsverbände sowie anderer internationaler Organisationen²⁷. Daneben kann auch die Konferenz selbst jede beliebige Frage mit Zweidrittelmehrheit auf die TO der folgenden Tagung setzen²⁸. Sie entscheidet ferner über Einsprüche von Mitgliedstaaten, die sich gegen die Aufnahme bestimmter Fragen in die TO wenden²⁹.

b) Grundsätzlich ist jedoch die Errichtung der TO Sache des VR. Bei der Entscheidung über einen Antrag bedient er sich ebenfalls eines Verfahrens der „doppelten Beratung“, sofern nicht die anwesenden Mitglieder einstimmig die Aufnahme des betreffenden Punktes in die TO beschließen³⁰. Setzt die Behandlung eines Gegenstandes die Kenntnis der Gesetzgebung der einzelnen Staaten voraus, so hat das IAA dem VR vor der Abstimmung einen kurzen rechtsvergleichenden Bericht zu unterbreiten³¹. Der VR kann ferner, wenn besondere Umstände dies erforderlich erscheinen lassen, die betreffende Frage einer vorbereitenden technischen Konferenz überweisen³². In einer ersten Abstimmung entscheidet dann der VR, ob er alle vorgeschlagenen Punkte auf die TO setzen oder eine Auswahl treffen will. Entscheidet er sich für eine Auswahl, so ist eine

25 Art. 43, 44 u. 55 GO u. RD, 14 CR, 1930, II, S. 136.

26 36 CR, 1949, S. 435 (Comm. de l'appl.).

27 Art. 14 Abs. 1 Verf.

28 Art. 16 Abs. 3 Verf.

29 Art. 16 Abs. 1 u. 2 Verf. u. Art. 37 GO.

30 Art. 34 Abs. 1 GO.

31 Art. 34 Abs. 2 GO.

32 Art. 34 Abs. 3 u. Art. 36 GO.

zweite Abstimmung erforderlich, die nach einem besonderen, im einzelnen genau festgelegten Verfahren erfolgt³³.

c) Ist eine Frage in die TO aufgenommen, so hat ihre weitere Erörterung grundsätzlich nach dem Verfahren der doppelten Beratung zu erfolgen³⁴. Der VR kann jedoch in besonders dringenden Fällen oder bei außerordentlichen Umständen mit einer Mehrheit von $\frac{3}{5}$ der abgegebenen Stimmen eine Frage zu nur einmaliger Erörterung an die Konferenz überweisen³⁵. Der VR entscheidet ferner, ob zur Untersuchung einer Frage eine vorbereitende technische Konferenz einzuberufen ist³⁶.

d) Der Generaldirektor des IAA, der gleichzeitig auch Generalsekretär der Konferenz ist, stellt dann die TO vier Monate vor Beginn einer Tagung den einzelnen Regierungen und über diese den Delegierten der Berufsgruppen zu³⁷.

II. Die Vorbereitung und Ausarbeitung einer Regelung

1. Das Verfahren der zweimaligen Beratung³⁸

a) Das IAA arbeitet einen vorläufigen rechtsvergleichenden Bericht aus. Es verfaßt ferner einen Fragebogen, in dem die Regierungen aufgefordert werden, Stellung zu nehmen, welche Regelung sie für möglich und wünschenswert erachten. Bericht und Fragebogen

33 Art. 35 GO. — Ratsam dürfte es dabei sein, die TO nicht zu sehr zu überladen, da sonst eine sorgfältige Vorbereitung der Texte erschwert wird (vgl. Rapp. de la Comm. de l'appl., 32 CR, 1949, S. 436).

34 Art. 34 Abs. 4 GO.

35 Art. 34 Abs. 5 GO. — Eine einfache Beratung wird etwa dann angebracht sein, wenn eine Frage bereits von einer vorbereiteten technischen Konferenz erörtert wurde (vgl. z. B. C Nr. 63 u. Rapp. explic., 24 CR, 1938, S. 663), oder im Fall einer Revision. Ein interessantes Beispiel bietet auch die Empfehlung Nr. 70 (Mindestnorm der Sozialpolitik in den abhängigen Gebieten), die auf der 26. Tagung 1944 aus politischen Gründen nach einmaliger Beratung angenommen wurde. Die Alliierten hatten während des Krieges ihren Kolonialvölkern Versprechungen gemacht und sahen sich nun gezwungen, diese durch rasche konkrete Maßnahmen zu verwirklichen, um die Bevölkerung dieser Gebiete nicht zu enttäuschen und ihr Interesse am Endsieg zu erhalten (so Rapp. explic., 26 CR, 1944, S. 446 ff.).

36 Art. 34 Abs. 3 u. Art. 36 GO.

37 Art. 15 Abs. 1 Verf.

38 Art. 14 Abs. 2 u. Art. 15 Abs. 2 Verf. sowie Art. 39 u. 40 GO.

werden den Regierungen spätestens 12 Monate vor Beginn der betreffenden Tagung der Konferenz zugestellt. Die Antworten sollen beim IAA nicht später als 8 Monate vor Beginn der Tagung eintreffen.

b) Auf Grund dieser Antworten arbeitet das IAA einen neuen Bericht aus. Er wird den Regierungen in der Regel spätestens 4 Monate vor Beginn einer Tagung zugestellt und dient der Konferenz als Grundlage für ihre erste Beratung.

c) Die Konferenz berät den Bericht in Plenarsitzungen oder in Ausschüssen und entscheidet, ob die betreffende Frage in Form eines Übereinkommens oder einer Empfehlung geregelt werden kann. Sie legt dann die Grundzüge dieser neuen Norm fest und beschließt, entweder die Frage selbst gemäß Artikel 16 Abs. 3 der Verfassung auf die TO der nächsten Tagung zu setzen oder den VR zu ersuchen, die Frage in die TO einer späteren Tagung einzutragen.

d) Auf der Grundlage der ersten Beratung und der Antworten der Regierungen auf den oben erwähnten Fragebogen arbeitet nun das IAA einen oder mehrere Entwürfe (Übereinkommen oder Empfehlungen) aus, die den Regierungen spätestens zwei Monate nach Schluß der Tagung zuzustellen sind. Die Regierungen werden dabei gebeten, binnen drei Monaten Bemerkungen oder Abänderungsvorschläge zu machen.

e) Das IAA arbeitet darauf einen endgültigen Bericht aus, der unter Berücksichtigung der Antworten der Regierungen die Entwürfe für die vorgesehenen Regelungen enthält. Er wird den Regierungen in der Regel spätestens drei Monate vor Eröffnung einer Tagung zugestellt und dient der Konferenz als Ausgangspunkt ihrer zweiten Beratung.

f) Die Konferenz entscheidet zunächst, ob sie den Entwurf des IAA als Verhandlungsgrundlage annehmen will. Sie kann dann das Übereinkommen oder die Empfehlung selbst in Plenarsitzungen prüfen, überläßt dies in der Regel jedoch einem Ausschuß, der ihr einen Bericht mit einem Entwurf vorlegt. Dieser Entwurf wird in der Plenarsitzung Artikel für Artikel beraten, wobei auch Änderungsvorschläge gemacht werden können. Über jede Bestimmung wird gesondert abgestimmt.

g) Das Übereinkommen oder die Empfehlung wird darauf in der

von der Konferenz gebilligten Fassung an den Redaktionsausschuß verwiesen, der den endgültigen Wortlaut herstellt³⁹.

h) Über diesen Text stimmt nun die Konferenz endgültig ab, wobei zur Annahme eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Delegierten erforderlich ist⁴⁰. Erreicht der Entwurf eines Übereinkommens nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit — er gilt dann als abgelehnt —, so bestehen zwei Möglichkeiten:

aa) Hat der Entwurf eine einfache Mehrheit erreicht, so kann die Konferenz beschließen, ihn zur Umwandlung in eine Empfehlung an den Redaktionsausschuß zurückzuverweisen. Über diese Empfehlung entscheidet die Konferenz dann am Schluß der Tagung⁴¹.

bb) In jedem Falle steht es den Mitgliedern, die dies wünschen, frei, ein besonderes Übereinkommen mit dem gleichen Inhalt abzuschließen⁴².

2. Das Verfahren der einmaligen Beratung⁴³

a) Das IAA arbeitet einen rechtsvergleichenden Bericht und einen Fragebogen aus, die den einzelnen Regierungen übermittelt werden. Gestützt auf die Antworten der Regierungen verfaßt das IAA dann einen endgültigen Bericht, der einen oder mehrere Entwürfe enthält. Er wird den Regierungen ebenfalls zugestellt und dient der Konferenz als Grundlage ihrer Beratung⁴⁴.

b) Wurde eine Frage der TO von einer vorbereitenden technischen Konferenz erörtert⁴⁵, so kann das IAA auf Beschluß des VR entweder

aa) einen zusammenfassenden Bericht hierüber mit einem Fragebogen den einzelnen Regierungen übermitteln oder

39 Der Redaktionsausschuß befaßt sich bzw. sollte sich ausschließlich mit der technischen Seite der Abfassung befassen. Hierzu hat die National Conference of Commissioners on Uniform State Laws einen Katalog von Grundsätzen aufgestellt, die zu einem großen Teil auch für die IAO von Interesse sind. (Sie sind aufgezählt bei *Matteucci*, Rapp. gén., S. 64 ff.)

40 Art. 19 Abs. 2 Verf.

41 Art. 41 GO.

42 Art. 21 Verf.

43 Art. 14 Abs. 2 u. Art. 15 Abs. 2 Verf. sowie Art. 38 u. 40 GO.

44 Bezüglich der Fristen gilt im wesentlichen das gleiche wie beim Verfahren der zweifachen Beratung.

45 Das Verfahren der vorbereitenden technischen Konferenzen ist in Art. 36 GO geregelt.

bb) auf der Grundlage der Arbeiten der vorbereitenden technischen Konferenz den der Konferenz vorzulegenden endgültigen Bericht sofort ausarbeiten.

c) Das weitere Verfahren entspricht den oben dargestellten Grundsätzen der zweifachen Beratung⁴⁶.

46 S. o. 1. f)—h) (Art. 40 GO).

4. KAPITEL

Die Abfassung einer Regelung (Allgemeine Grundsätze)

I. Vorbemerkung

Um eine Vereinheitlichung verschiedener Rechte zu erzielen, kann man verschiedene Wege beschreiten, die sich durch die Intensität ihres Eingriffes in den Bereich innerstaatlicher Souveränität unterscheiden. Das wichtigste und gleichzeitig auch einschneidendste Verfahren besteht in der Annahme einer „loi uniforme“ im Wege eines Übereinkommens. Der entgegengesetzte Weg besteht in einer einseitigen Annahme von reinen Modellgesetzen (*loi-modèle* — *model act*), wobei es den einzelnen Staaten völlig frei steht, ob, in welcher Form oder mit welchen Änderungen sie die empfohlene Modellregelung verwirklichen wollen¹. Auch bezüglich der inhaltlichen Regelung gibt es mehrere Möglichkeiten. So kann sich eine Regelung auf eine Vereinheitlichung der internationalen Beziehungen oder gar nur des Kollisionsrechtes beschränken. Sie kann ferner zwingende oder dispositive, streng ins einzelne gehende oder allgemeine, nur Grundsätze aussprechende Normen enthalten. Schließlich fragt sich, ob eine Regelung einen gewissen Fortschritt bringen soll oder sich mit einem Kompromiß begnügen kann, der die einzelnen Rechte lediglich auf einen gemeinsamen Nenner bringt.

Jedes dieser Verfahren hat seine Vor- und Nachteile. Welchen Weg eine Institution einschlagen wird, hängt ab von ihrem Charakter, ihrer Zielsetzung, ihrem Ausdehnungsbereich, der Zahl der Staaten, auf welche die vereinheitlichte Regelung Anwendung finden soll sowie der Art des zu vereinheitlichenden Gegenstandes.

¹ Auf die einzelnen Zwischenformen und anderen Möglichkeiten der Vereinheitlichung, etwa im Wege der Rezeption, soll hier nicht eingegangen werden — vgl. im einzelnen *Pilotti*, aaO S. 337 ff.; *Matteucci*, *Rapp gén.*, S. 74 ff. u. *Rapp compl.*, S. 70 ff. sowie die Ausführungen auf der Konferenz von Rom, aaO S. 430; *Aubin*, aaO S. 55 ff., *Gutteridge*, aaO S. 171 ff.

II. Die für die IAO maßgeblichen Grundsätze

Ausgangspunkt für die Tätigkeit der IAO ist auch hier der Grundsatz der Universalität. Ihr Ziel besteht darin, die sozialen Bedingungen in der ganzen Welt zu verbessern. Zu diesem Zweck errichtet sie Normen, die einer möglichst großen Zahl von Staaten gemeinsam sein sollen. Dies bedeutet, daß der Tätigkeitsbereich eine Vielzahl von Staaten umfaßt, die im einzelnen sehr verschiedene Bedingungen aufweisen. Es stellen sich so einer Rechtsvereinheitlichung erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Man denke nur an die Verschiedenheit der Temperamente, der Sitten, Rassen und Ideologien, an die unterschiedliche Eignung zur Arbeit, die Unterschiede im Lebensstandard, die Gegensätze der klimatischen Verhältnisse oder das Fehlen von Bodenschätzen. Erwähnt seien ferner die Gegensätze zwischen alten und jungen Industriestaaten sowie die verschiedenen Stufen der politischen, verfassungsrechtlichen oder sozialen Entwicklung. Schließlich umfaßt der Tätigkeitsbereich der IAO so unterschiedliche Rechtssysteme wie das angelsächsische „common law“ und das kontinentale „civil law“². Das Ziel der IAO läßt sich daher nur erreichen, wenn es gelingt, für die vorgesehene Regelung eine Formel zu finden, die einer möglichst großen Zahl von Mitgliedstaaten trotz der bestehenden Verschiedenheiten annehmbar erscheint. Entscheidendes Moment bei der Abfassung der Texte ist daher der Grundsatz der Elastizität. Dieses Erfordernis einer elastischen Abfassung wird je nach dem zu regelnden Gegenstand im einzelnen mehr oder weniger groß sein. Eine Regelung wird grundsätzlich um so elastischer abzufassen sein, je umfassender ihr Anwendungsbeereich, je intensiver ihr Eingriff in die Sphäre der einzelnen Staaten und je größer ihr Vorstoß ist. Sie wird sich dagegen mit einem geringeren Maß an Elastizität begnügen können, wenn sie eine Frage betrifft, die sich unmittelbar nur an eine begrenzte Zahl von Mitgliedern wendet — wie etwa die Frage der Arbeitsbedingungen der Seeleute oder der Grubenarbeiter —, zwischen denen größere Gemeinsamkeiten bestehen.

a) Die Form der Regelung. — Bezüglich der Form der Regelung haben sich die Autoren der Verfassung der IAO in erster Linie für das Übereinkommen entschieden. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dank seiner strengen Form und der inhaltlichen Verbindlichkeit des Übereinkommens, den geschaffenen Normen eine größere Sicherheit und damit der arbeitenden Bevölkerung größere Garantien zu

² Hierzu s. u. S. 145 ff.

geben³. Hierin liegt aber gleichzeitig auch ein Nachteil, da diese strenge Form eine Anpassung der betreffenden Regelung an die einzelnen rechtlichen Systeme und damit auch die Ratifikation erschweren kann.

Diesen Nachteil vermeidet das Verfahren einer einseitigen Annahme von „*lois-types*“ ohne jede völkerrechtliche Verpflichtung. Andererseits fehlt hier jedoch ein äußerer Anreiz, der erforderlich ist, um die Staaten zu einer Änderung ihres internen Rechts zu veranlassen⁴. Dieses Verfahren ist daher nur erfolgversprechend für eine Vereinheitlichung zwischen einer geringeren Zahl von Staaten, die bereits eng zusammenarbeiten und in ihrer Geschichte, Kultur und Rechtsordnung größere Gemeinsamkeiten aufweisen. Dies ist zum Beispiel der Fall bei den skandinavischen Staaten, den USA, Kanada und in gewissem Maße auch bei den Benelux-Staaten, die sich mit Erfolg dieses Verfahrens bedienen. Es erscheint dagegen nicht anwendbar bei umfassenderen Vereinheitlichungen, die, wie im Falle der IAO, eine große Zahl sehr verschiedener Staaten betreffen⁵.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß beide Systeme ein „Entweder-Oder“ darstellen. Es sind hier wohl Kombinationen möglich, die in geeigneten Fällen von großem Nutzen sein können und dem Verfahren eine größere Elastizität verleihen⁶. So stellt das zweite Verfahren, dessen sich die IAO bei der Vereinheitlichung des Arbeitsrechtes bedient, die Annahme einer Empfehlung, im Grunde genommen nichts anderes dar als das Modell einer Norm, deren Anwendung im Wege der einseitigen Annahme empfohlen wird. In einigen Fällen enthalten sogar Empfehlungen, wie wir später noch sehen werden, im Anhang eine ausdrücklich als „*réglement-type*“ oder „*accord-type*“ bezeichnete Modellregelung, die, inspiriert von dem skandinavischen und amerikanischen Beispiel, eine Regelung nach beiliegendem Modell empfiehlt.

b) Eine weitere Frage besteht darin, ob eine Regelung *präzise*, ins Einzelne gehende Bestimmungen enthalten oder sich darauf beschrän-

3 Dieser Umstand läßt die Arbeitergruppe oft für die Annahme eines Übereinkommens stimmen, während die Arbeitgebergruppe die unverbindliche Form der Empfehlung vorzieht.

4 Bezüglich der hier entstehenden Schwierigkeiten im einzelnen vgl. *Matteucci*, Rapp. compl., S. 74 ff.

5 Vgl. *Matteucci*, Rapp. gén., S. 74 ff.; bezüglich der Vereinheitlichung der nordischen Staaten *Malström*, aaO S. 18 ff. u. bezüglich der Benelux-Staaten *van Hecke*, aaO S. 33 ff.

6 Vgl. *Aubin*, aaO S. 56.

ken soll, *allgemeine Grundsätze* zu errichten, deren Ausgestaltung den einzelnen Staaten überlassen bleibt.

Eine Beschränkung auf allgemeine Grundsätze gibt einer Regelung die Möglichkeit, die Nachteile, die der strenge, formelle Charakter eines Übereinkommens mit sich bringt, zu mildern. Ihre größere Elastizität wird dann vielen Staaten die Ratifikation erleichtern, wenn sie sie nicht überhaupt erst ermöglicht⁷. Sacco vertritt zwar die Auffassung, daß eine Vereinheitlichung nur durch strenge Bestimmungen erfolgen könne, da eine elastische Regelung ein einheitliches rechtliches und moralisches Gefühl überall dort voraussetze, wo diese Regeln angewandt werden sollen⁸. Dem hält jedoch *Matteucci* mit Recht entgegen, daß bei dem heutigen vorwiegend fragmentarischen Charakter der Rechtsvereinheitlichung eine Regelung durch allgemeine Grundsätze oft nicht zu vermeiden ist⁹.

Auch die Konferenz der IAO hat sich in der Vergangenheit wiederholt mit dieser Frage befaßt. Auf der 10. Tagung im Jahre 1927 hat der dänische Arbeitgeberdelegierte *Oersted* die Auffassung vertreten, die Konferenz müsse ganz darauf verzichten, detaillierte Übereinkommen zu errichten und sich auf die Annahme allgemeiner Grundsätze beschränken; im folgenden Jahr richtete er einen entsprechenden formellen Antrag an den VR¹⁰. Auf einer späteren Tagung wurde die entgegengesetzte Auffassung vertreten und bezweifelt, daß es möglich sei, in einem Übereinkommen lediglich Grundsätze niederzulegen, ohne gleichzeitig die Bedingungen und Grenzen ihrer Anwendung zu bestimmen. Es sei vielmehr wahrscheinlich, daß die Staaten, die nicht wissen, zu was sie sich mit der Annahme verpflichten, ihre Ratifikation nicht erteilen werden¹¹.

Hierzu ist festzustellen, daß es allein Sache der Konferenz ist, zu entscheiden, welcher Methode sie sich bei der Abfassung eines Übereinkommens bedienen will, eine Auffassung, die auch der StIGH bestätigt hat¹². Welche Entscheidung sie treffen wird, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit und hängt vom jeweiligen Fall ab. — Der VR hat daher auch den Antrag des dänischen Delegierten lediglich zur Kenntnis genommen¹⁰.

Im allgemeinen wird sich die Konferenz in dem Maße auf die Errichtung von Grundsätzen beschränken, in dem eine präzise Rege-

7 Vgl. *Matteucci*, *Rapp gén.*, S. 60 ff., 76, 80.

8 *AaO* S. 51 ff.

9 *Rapp gén.*, S. 60 ff.

10 *RD*, 12 *CR*, 1929, II, S. 24/25.

11 16 *CR*, 1932, S. 727 (*Rapp. explic.*).

12 *Avis consultatif* Nr. 13.

lung die Wirksamkeit des betreffenden Übereinkommens gefährden würde. Dabei ist allerdings zu beachten, daß eine solche Beschränkung auf allgemeine Grundsätze nicht zu weit gehen darf. Eine zu große Elastizität kann eine Ratifizierung unter Umständen mehr erschweren als eine präzise Abfassung, die den Staaten eine gewisse Sicherheit gibt, daß die anderen Mitglieder die gleichen Verpflichtungen übernehmen (Konkurrenzmotiv!). Ein Übereinkommen muß daher in jedem Fall so präzise abgefaßt werden, daß eine strikte Gegenseitigkeit der übernommenen Verpflichtungen garantiert wird¹³.

c) Ebenfalls von Bedeutung ist die Frage, ob die von der Konferenz zu treffende Regelung *vollkommenere Normen* enthalten soll, die über den Stand des gegenwärtigen positiven Rechtes hinausgehen¹⁴, oder ob sie sich auf einen *Kompromiß auf der Grundlage des gegenwärtigen Zustandes* zu beschränken hat.

Es ist grundsätzlich wünschenswert, daß eine Vereinheitlichung sich nicht darauf beschränkt, die Verhältnisse in den einzelnen Staaten widerzuspiegeln und auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, sondern einen gewissen Fortschritt im Vergleich zu der bisherigen Situation bewirkt¹⁵. Diese Forderung läßt sich auch den Grundsätzen der IAO entnehmen, die eine Besserung der Lage aller Arbeiter zum Ziele haben. Ob sich diese Forderung verwirklichen läßt, wird im Einzelfall von der Tragweite einer Vereinheitlichung abhängen. Richtet sich eine Vereinheitlichung nur an wenige Staaten, die vieles gemeinsam haben und sich auf einer gleichen Entwicklungsstufe befinden, so wird die Errichtung einer höheren Norm eher möglich sein. Das gleiche gilt bei Fragen, die nicht einer sofortigen Regelung bedürfen. Hier kann das Ziel weiter gesteckt werden, da es ja unerheblich ist, ob es sofort oder erst in einigen Jahren verwirklicht wird.

Dies verhält sich jedoch anders bei der IAO oder ähnlichen Organisationen. Die von ihr behandelten Fragen entsprechen in der Regel einem unmittelbaren praktischen Bedürfnis, und die getroffene Regelung soll nach ihrer Zielsetzung eine möglichst große Zahl von Staaten umfassen. Will man aber eine allgemeine, sofort anwendbare Entscheidung treffen, so bleibt nur die Möglichkeit, eine Formel

13 29 Rapport II (1), S. 56 (Délég. de la Conf.); Scelle, aaO S. 217/18. — Ein gewisser Ausgleich wird hier auch durch eine Kombinierung von Übereinkommen und Empfehlungen sowie eine gewisse Elastizität bei der inhaltlichen Ausgestaltung (Ausnahmebestimmungen usw.) erzielt werden können, wovon im folgenden noch die Rede sein wird.

14 Matteucci spricht hier von einer „*élaboration évolutive*“ (Rapp. compl., S. 67).

15 Matteucci, Rapp. gén., S. 48 ff. u. Rapp. compl., S. 67 ff.

zu finden, die der Mehrheit der Mitgliedstaaten trotz ihrer so unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen, ideologischen, kulturellen oder klimatischen Bedingungen gerecht wird. Ein solcher Kompromiß ergibt sich auch aus der Art der Willensbildung der IAO, die in einem parlamentarischen Gremium, der Konferenz, durch einen Ausgleich zwischen den betroffenen Gruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfolgt. Schließlich umfaßt die IAO auf Grund ihrer Universalität die verschiedensten Ideologien, angefangen von Ländern, welche die christliche Soziallehre vertreten, über die liberalen Länder bis zu den kommunistischen Staaten. Jede dieser Ideologien versteht das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit in einem andern Sinne und eine Lösung ist nur möglich, indem man den einzelnen Richtungen Konzessionen macht¹⁶.

Stellt eine Regelung so grundsätzlich immer einen Kompromiß dar, so darf die Suche nach einem Kompromiß nicht zu weit getrieben werden. Gerade hierin liegt das Dilemma der IAO: Soll man sich auf eine niedere Norm einigen, die für die Mehrheit der Mitglieder annehmbar erscheint, für die höher entwickelten Länder dagegen keinen Fortschritt bedeutet und somit reizlos ist? Oder soll man eine höhere Norm annehmen, die den Stand der höher entwickelten Staaten erreicht oder überschreitet, von den übrigen Mitgliedern aber erst viel später oder überhaupt nicht angenommen werden kann¹⁷?

Eine völlige Beseitigung dieses Dilemmas dürfte — abgesehen von Fragen, die nur einen beschränkten Kreis von Mitgliedern betreffen — nicht möglich sein. Eine gewisse Minderung dieser Schwierigkeiten wird jedoch dadurch erzielt werden können, daß man den weniger entwickelten Ländern Sonderbestimmungen einräumt, die ihnen einen Beitritt zu der betreffenden Regelung erleichtern¹⁸. Erwähnt sei hier auch Artikel 19 Abs. 8 der Verfassung, wonach eine Regelung immer nur Mindestbedingungen enthält, die der Einräumung höherer Rechte nicht entgegenstehen¹⁹. Einen völlig neuen Weg hat die Konferenz dann in der Behandlung der Frage der sozialen Sicherheit auf der 34. und 35. Tagung 1951 und 1952 beschritten²⁰. Der VR hatte

16 Vgl. Schnorr, aaO S. 40 ff.

17 Vgl. Valticos auf der Konferenz von Barcelona, aaO S. 384 u. 32 CR, 1949, S. 435 (Comm. de l'appl.).

18 Eine solche Regelung geht natürlich auf Kosten der Rechtsvereinheitlichung. Dies ist jedoch für die IAO unerheblich, da die Rechtsvereinheitlichung nur ein Mittel zur Erreichung ihres Zieles darstellt. Dieses Ziel ist erreicht, wenn durch eine Regelung tatsächlich eine Besserung der Lage der Arbeiter bewirkt wird.

19 Im einzelnen s. u. S. 139 ff.

20 Vgl. Rapp. explic., 34 CR, 1951, S. 612 ff.

diese Frage auf die TO der Konferenz gesetzt mit dem Ziel, ein neues allgemeines Übereinkommen der sozialen Sicherheit zu errichten, das der Frage neue Impulse geben würde und der künftigen Tätigkeit der IAO als Rahmen und Ausgangspunkt dienen könnte. Dabei sollte auch das berücksichtigt werden, was in der nahen Zukunft sowohl in den höher entwickelten als auch in den weniger fortgeschrittenen Staaten erreichbar sein würde. Die Konferenz entschloß sich daher auf ihrer 34. Tagung (1. Beratung), je ein Übereinkommen über eine Mindestnorm und eine höhere Norm auszuarbeiten, trennte jedoch aus Zeitmangel das Verfahren über die höhere Norm ab und verschob es auf eine spätere Tagung. Auf der 35. Tagung nahm dann die Konferenz ein Übereinkommen über eine Mindestnorm an, die in etwa den Vorkriegsstand widerspiegelt und eine Regelung enthält, die dem entspricht, was man als Minimum von einem Staat mit einer gewissen Gesetzgebung auf diesem Gebiete erwarten kann²¹.

d) Es fragt sich ferner, ob man bei einer Regelung mehr *zwingende* oder mehr *dispositive Normen* errichten soll.

Dispositive Normen haben den Vorteil, daß sie auf geringeren Widerstand seitens der einzelnen Staaten stoßen. Es wird jedoch oft unumgänglich sein, eine zwingende Regelung zu treffen²².

Welchen Weg die IAO beschreitet, wird je nach dem zu regelnden Gegenstand verschieden sein. So besteht das Arbeitsrecht in den einzelnen Ländern überwiegend aus Vorschriften öffentlich-rechtlicher Art. Daneben gibt es aber auch Bereiche, die der Privatautonomie offenstehen. Ist eine zu regelnde Frage öffentlich-rechtlicher Art, wie etwa Fragen der sozialen Sicherheit oder des Mutterschutzes, so müssen zwingende Bestimmungen errichtet werden. Handelt es sich dagegen um Fragen, die der Disposition der Parteien vorbehalten sind, wie etwa die Höhe der Löhne, so wird eine Regelung durch dispositive Bestimmungen zu treffen sein²³.

21 C Nr. 102, 1952. — Die Regelung einer höheren Norm wurde dagegen noch nicht in Angriff genommen. Statt dessen hat sich der Europarat in enger Zusammenarbeit mit der IAO mit der Schaffung eines „Code européen de sécurité sociale“ befaßt, der für die hochentwickelten europäischen Staaten eine europäische Norm errichten soll.

22 Vgl. *Matteucci*, Rapp. gén., S. 56 ff. — *Sacco* (aaO S. 51) vertritt demgegenüber die Auffassung, zwingende innerstaatliche Normen seien durch rein dispositive Normen zu ersetzen, sofern sie nicht allen an der Vereinheitlichung beteiligten Staaten gemeinsam sind. Diese Auffassung wurde von *Matteucci* (aaO) überzeugend widerlegt.

23 So *Valticos* auf der Konferenz von Barcelona, aaO S. 384/85.

e) Von geringerer Bedeutung für die IAO ist die Frage, ob sich eine Vereinheitlichung auf die *Regelung der internationalen Beziehungen* beschränken soll²⁴.

Diese Methode wurde wiederholt bei der Vereinheitlichung bestimmter Fragen angewandt²⁵. Sie hat, da sie die innerstaatlichen Beziehungen ausklammert, den Vorteil, auf geringeren Widerstand seitens der einzelnen Staaten zu stoßen und so eine präzisere und strengere internationale Regelung zu ermöglichen. *Aubin* will eine internationale Sachrechtsvereinheitlichung sogar grundsätzlich auf internationale Sachverhalte beschränken, während er für die nationalen Beziehungen lediglich eine „Harmonisierung“ durch Vereinheitlichung des Kollisionsrechtes empfiehlt²⁶. Diese Methode hat jedoch den Nachteil, das Sachrecht in eine internationale und eine nationale Ebene zu spalten und so eine Koexistenz zweier rechtlicher Systeme für den gleichen Sachverhalt zu schaffen.

Auch die IAO hat sich bisweilen dieser Methode bedient. So wurde im Jahre 1944 unter der Schirmherrschaft der IAO ein Vertrag über die Arbeitsbedingungen in der Rheinschifffahrt zwischen den betroffenen Staaten geschlossen. Hierher zählen auch Bestimmungen, die lediglich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten gegenüber der IAO begründen, wie etwa das Übereinkommen über Unfallverhütung bei Bauarbeiten, das den Staaten die Pflicht auferlegt, jedes Jahr statistische Auskünfte über Zahl und Klassifizierung der Unfälle dem IAA vorzulegen²⁷. Ihrem Wesen nach betrifft die Tätigkeit der IAO jedoch fast ausschließlich innerstaatliche Sachverhalte, so daß für sie die Frage einer Beschränkung auf die Regelung internationaler Sachverhalte von geringer Bedeutung ist²⁸.

f) Schließlich sei noch die Frage gestreift, welche Maßnahmen ergriffen werden können, wenn die bestehenden Gegensätze so groß sind, daß eine Einigung nicht möglich erscheint. In diesem Fall bestehen mehrere Möglichkeiten, je nachdem, ob die Schwierigkeiten nur einen Teil eines Vorhabens oder seine Gesamtheit betreffen²⁹.

24 Vgl. hierzu *Matteucci*, Rapp. gen., S. 32 ff. u. 52 ff. sowie *Aubin*, aaO S. 60 ff., insbes. S. 66/67; *Lemhöfer*, aaO S. 404 ff.

25 Vgl. etwa das Warschauer Übereinkommen über internationale Lufttransporte oder die beiden Berner Übereinkommen über Eisenbahntransporte.

26 Vgl. *Aubin's* Theorie eines internationalen Verbundsystems durch eine Kombinierung von Rechtsharmonie und Rechtseinheit (aaO S. 45 ff., insbes. S. 60 ff.); siehe auch *Lemhöfer*, aaO S. 429 ff.

27 C Nr. 62, 1937, Art. 6.

28 Vgl. *Valticos* auf der Konferenz von Barcelona, aaO S. 384.

29 Vgl. hierzu *Matteucci*, Rapp. gén., S. 70 ff.

Betreffen sie das gesamte Übereinkommen, so kann, sofern man auf eine Regelung nicht überhaupt verzichten will, die Konferenz den Text in Form einer Empfehlung annehmen³⁰; das Übereinkommen auf die Staaten beschränkt werden, zwischen denen eine Einigung möglich ist³¹. Dieses Verfahren bleibt jedoch ausschließlich der Initiative der einzelnen Mitglieder überlassen, da einer regionalen Regelung durch die IAO der in der Verfassung enthaltene Grundsatz der Universalität entgegenstünde.

Betreffen die Schwierigkeiten dagegen nur einzelne Teile oder Bestimmungen eines Übereinkommens, so bestehen folgende Möglichkeiten:

Die Konferenz kann mehrere alternative Texte annehmen, wobei es den einzelnen Mitgliedern überlassen bleibt, sich für die eine oder andere Alternative zu entscheiden. *Matteucci* möchte diese Möglichkeit ausschließlich auf nicht wesentliche Bestimmungen beschränken³². Dieser Einwand ist vom Standpunkt der Rechtsvereinheitlichung berechtigt, spielt jedoch für die IAO eine geringere Rolle, da deren Aufgaben ja nicht primär in einer Rechtsvereinheitlichung, sondern in einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen bestehen; auf welchem Weg dies geschieht, ist von sekundärer Bedeutung³³.

Eine weitere Lösung könnte bestehen, sich in den betreffenden Punkten auf eine kollisionsrechtliche Lösung zu beschränken, ein Verfahren, das sich grundsätzlich zur Ergänzung einer Sachrechtsvereinheitlichung in den Fragen empfiehlt, die sich einer Regelung verschließen. Inwieweit eine solche Lösung für die IAO in Frage kommt, wird später noch darzulegen sein. Vorweg genommen sei hier lediglich, daß sich die Konferenz in einigen Ausnahmefällen dieses Verfahrens bedient hat.

III. Überleitung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, daß das wichtigste Moment, welches das Verfahren der IAO bei der Ausarbeitung einer internationalen Regelung bestimmt, der Grundsatz der Elastizität ist. Diese Elastizität ist immer Voraussetzung für den Erfolg einer Regelung, wenn auch ihr Maß im Einzelfall verschieden sein kann.

30 Art. 41 GO.

31 Art. 21 Verf.

32 Rapp. gén., S. 70 ff.

33 Vgl. z. B. C Nr. 71, 1946, Art. 3. — Auf die Frage der Alternativregelung wird später noch zurückzukommen sein.

Wie dieser Grundsatz im einzelnen sich in den von der IAO angewandten Methoden verwirklicht, wird im folgenden darzustellen sein.

5. KAPITEL

Die Abfassung einer Regelung (Form der Regelung)

A. Regelung in Form eines Übereinkommens

Hat sich die Konferenz entschlossen, der geplanten Regelung die Form eines Übereinkommens zu geben¹, so kann sie sich bei der Abfassung verschiedener Methoden bedienen.

1. Präzise, in Einzelheiten gehende Regelung

a) Die Konferenz kann eine Regelung in klarem und präzisiertem Wortlaut abfassen. So hat sie, um nur einige Beispiele zu nennen, den im Falle einer Schwangerschaft zu gewährenden Urlaub auf 12 Wochen festgesetzt², die Nachtarbeit von Frauen und Jugendlichen unter 18 Jahren verboten³ oder einen vertraglichen Verzicht auf das Recht auf bezahlten Jahresurlaub für nichtig erklärt⁴. Ein anderes Übereinkommen bestimmt, daß der Grundlohn eines ausgebildeten Matrosen mindestens 16 englische Pfund, 64 US-Dollar oder einen entsprechenden Betrag in einer anderen Währung zu betragen hat. Es sieht weiter vor, daß der Betrag im Falle einer dem Internationalen Währungsfonds mitgeteilten Kursänderung des Dollars oder des Pfundes angeglichen wird. Diese Angleichung wird vom Generaldirektor den Mitgliedern der IAO mitgeteilt und wird für diejenigen, die dem Übereinkommen beigetreten sind, spätestens mit Beginn des zweiten Monats nach der Mitteilung verbindlich⁵.

1 Art. 39 Abs. 4 GO.

2 C Nr. 3, 1919, Art. 3.

3 C Nr. 89, 1948 (rev.), Art. 3 u. C Nr. 90, 1948 (rev.), Art. 3 Abs. 1.

4 C Nr. 52, 1936, Art. 4 u. 2.

5 C Nr. 93, Art. 5. — Diese Bestimmung gibt übrigens der IAO ein Änderungsrecht, ohne daß hierzu eine Entscheidung der Konferenz erforderlich wäre. Es handelt sich praktisch um ein mittelbares Bekenntnis zur Gesetzestheorie.

Ein besonders typisches Beispiel einer bis in Einzelheiten gehenden präzisen Regelung bietet das Übereinkommen Nr. 75, das genaue Vorschriften über die Unterbringung der Besatzungen an Bord von Schiffen enthält⁶. So müssen nach Artikel 10 des Übereinkommens die Schlafräume oberhalb der Beladungslinie in der Mitte oder im Hinterteil des Schiffes liegen. Dabei muß das Ausmaß der Mannschaftsräume bei Schiffen bis 800 Tonnen pro Kopf mindestens 1,85 m², über 800 Tonnen 2,35 m² und über 3000 Tonnen mindestens 2,78 m² betragen. Für die Höhe sind mindestens 1,90 m und für die Ausmaße einer einzelnen Kojе mindestens 1,90 x 0,68 m vorgeschrieben. Desgleichen enthält dieser Artikel genaue Angaben über die zulässige Zahl von Personen, mit der die Schlafräume belegt werden können.

b) Eine solche präzise, bis in die Einzelheiten reichende Regelung wird freilich nur in wenigen Fällen möglich sein. Sie ist im allgemeinen nur bei Fragen anwendbar, deren Regelung lediglich eine beschränkte Zahl von Staaten unmittelbar betrifft. So betreffen die Übereinkommen über die Arbeitsbedingungen der Seeleute allein die seefahrenden Staaten, die auf Grund des weitgehenden internationalen Charakters der Hochseeschifffahrt größere Gemeinsamkeiten aufweisen. Ähnliches gilt bezüglich der Arbeitsbedingungen in Gruben, eine Frage, die nur die Bergbauländer betrifft. Noch weiter eingeschränkt wird der Anwendungsbereich einer Regelung etwa im Falle des Übereinkommens Nr. 45 aus dem Jahre 1935, das sich mit der Beschäftigung von Frauen unter Tage befaßt. Eine solche Untertagearbeit von Frauen bestand damals nur in einer geringen Zahl bergbaubetreibender Länder, nach im zuständigen Ausschuß vertretenen Auffassungen sogar nur noch in Indien und Japan⁷. Eine präzise Regelung scheint schließlich auch bei Fragen möglich, die zwar alle Mitgliedstaaten betreffen, jedoch auf Grund ihres besonderen Charakters auf geringeren Widerstand stoßen, wie etwa Fragen des Mutterschutzes oder der Arbeitszeit Jugendlicher, für die in erster Linie medizinische Erwägungen maßgebend sind⁸.

Aber selbst dann, wenn eine präzise, detaillierte Regelung möglich erscheint, ist doch ein gewisses Maß an Elastizität erforderlich, da eine zu sehr ins einzelne gehende Fassung den unterschiedlichen Bedingungen der Staaten, die auch bei beschränktem Anwendungsbereich vorhanden sind, nicht gerecht würde und so die Ratifizierung

6 C Nr. 75, 1946; vgl. etwa Art. 10—28.

7 Vgl. Rapp. explic., 18 CR, 1934, S. 652.

8 Z. B. C Nr. 3 u. C Nr. 90.

erschweren könnte. Die oben erwähnten Beispiele enthalten daher mehr oder weniger weitgehende Ausnahmen, die um so weiter gehen, je größer der Anwendungsbereich des betreffenden Übereinkommens und je präziser seine Regelung ist⁹. Es handelt sich somit oft mehr um die Kombinierung einer präzisen, ins Einzelne gehenden Fassung mit einer weiten elastischen Regelung.

II. Regelung von Grundsätzen

a) In der Mehrzahl der Fälle wird sich die Konferenz weitgehend auf die Abfassung allgemeiner Grundsätze beschränken müssen, da nur so die Elastizität erreicht wird, die erforderlich ist, um die Ratifizierung durch eine möglichst große Zahl von Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Wie weit daneben noch die Regelung von Einzelheiten möglich ist, wird von den Umständen des konkreten Falles abhängen.

Beispiele einer solchen Regelung von Grundsätzen bieten etwa die auf der 10. und 17. Tagung der Konferenz im Jahre 1927 und 1933 angenommenen Übereinkommen über Fragen der Sozialversicherung, die den Staaten die Verpflichtung auferlegen, ein Versicherungssystem für den Fall der Krankheit, des Alters, der Invalidität oder des Ablebens zu errichten¹⁰. Ein anderes Übereinkommen verpflichtet die Mitglieder, ein System der Arbeitsüberwachung in Industriebetrieben und im Handel einzuführen¹¹. Eine besonders weite und allgemeine Fassung enthält auch das auf der 30. Tagung 1947 angenommene Übereinkommen Nr. 82 über die Sozialpolitik in den abhängigen Gebieten, das allerdings weniger eine konkrete Regelung als den Beweis des guten Willens und einen Impuls für die künftige Politik in diesen Gebieten darstellt¹².

b) Wie diese Versicherungs- oder die Überwachungssysteme im einzelnen beschaffen sein werden, also die Durchführung und Ausgestaltung dieser allgemeinen Grundsätze, ist in der Regel Sache der einzelnen Staaten, die das betreffende Übereinkommen ratifiziert haben. Die Staaten haben dann die allgemeinen Grundsätze einer

⁹ Vgl. z. B. C Nr. 45, Art. 3; C Nr. 93, Art. 11 a) u. 14; C Nr. 89, Art. 1, 2, 4, 5 u. 7—11; C Nr. 90, Art. 3 Abs. 2 u. 3 sowie Art. 8 u. 9. — Auf die Regelung von Ausnahmen wird später noch zurückzukommen sein.

¹⁰ C Nr. 24 u. 25, 1927 sowie C Nr. 35—40, 1933.

¹¹ C Nr. 81, 1947.

¹² Vgl. z. B. C Nr. 82, Art. 6: „L'amélioration des niveaux de vie sera considérée comme l'objectif principal des plans de développement économique“. Weitere Beispiele enthalten etwa C Nr. 29, 1930, Art. 30; C Nr. 47, 1935; C Nr. 52, 1936; C Nr. 102, 1952 usw.

Regelung gemeinsam, während deren Anwendung den besonderen Verhältnissen ihres Landes angepaßt werden kann. Es können so zwischen den in den einzelnen Ländern geltenden Regelungen erhebliche Unterschiede entstehen, so daß man hier weniger von der Schaffung einheitlichen als gleichwertigen Rechtes reden kann¹³.

Welche Organe für die innerstaatliche Ausgestaltung der in einem Übereinkommen enthaltenen Grundsätze zuständig sind, hängt jeweils vom Einzelfall ab. Entscheidend ist dabei die Art der geregelten Frage und das Verfassungssystem des betreffenden Landes. Je nachdem, wie die Verfassung eines Staates die Zuständigkeit in einer bestimmten Frage regelt, wird die Ausgestaltung durch die Gesetzgebung, im Verwaltungswege oder in gewissen Fällen durch Tarifverträge erfolgen.

Eine Reihe von Übereinkommen enthalten besondere Bestimmungen, die sich ausdrücklich mit dieser Zuständigkeit befassen. Sie erwähnen im wesentlichen folgende Möglichkeiten der innerstaatlichen Ausgestaltung eines Übereinkommens:

1. Die einzelnen Mitglieder können allein oder nach Konsultierung der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen die Einzelheiten der Durchführung festlegen¹⁴.
2. Die nähere Ausgestaltung obliegt den „zuständigen Stellen“ eines Landes unter Zustimmung der betroffenen Berufsorganisationen¹⁵.
3. Die Festlegung der Einzelheiten ist der nationalen Gesetzgebung¹⁶ oder
4. den Regierungen¹⁷ übertragen.
5. Die Staaten können ferner verpflichtet werden, geeignete Stellen zu ermächtigen, die erforderlichen Durchführungsvorschriften zu erlassen¹⁸.
6. Schließlich kann die Ausgestaltung entsprechend den nationalen Gegebenheiten durch Gesetz, Tarifverträge, Schiedssprüche oder eine Kombination dieser Möglichkeiten erfolgen¹⁹.

c) Die Ausgestaltung einer Grundsatzregelung ist jedoch nicht ausnahmslos innerstaatlichen Organen übertragen.

13 S. o. S. 19 ff.

14 C Nr. 99, 1951, Art. 1 Abs. 1 u. 2 u. Art. 3.

15 C Nr. 20, 1925, Art. 3 u. 2. — Zum Begriff „zuständige Stellen“ s. u. S. 153 ff.

16 C Nr. 52, 1936, Art. 2 Abs. 5; C Nr. 95, 1949, Art. 10 u. 11; C Nr. 99, 1951, Art. 4 Abs. 2.

17 C Nr. 13, 1921, Art. 2 Abs. 2.

18 C Nr. 62, 1937, Art. 1 Abs. 1.

19 C Nr. 68, 1946, Art. 1 Abs. 2; C Nr. 100, 1951, Art. 2; C Nr. 94, 1949, Art. 2; C Nr. 99, 1951, Art. 2 Abs. 1; zur Frage der Tarifverträge s. u. S. 167 ff.

Auf der 19. Tagung 1935 hat sich die Konferenz mit der Herabsetzung der Arbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche befaßt und dabei einen völlig neuen Weg beschritten²⁰.

Man wollte die Arbeiter an dem raschen technischen Fortschritt der modernen Wirtschaft teilhaben lassen und gleichzeitig damit die Zahl der Arbeitslosen, die damals infolge der Wirtschaftskrise in die Millionen ging und ein Problem in der ganzen Welt darstellte, vermindern²¹. Gerade die Frage der Arbeitszeitverkürzung ist jedoch sehr vielschichtig und bietet Schwierigkeiten, die je nach dem Lande und den einzelnen Wirtschaftszweigen verschieden sind. So stellt sich vor allem die Frage, ob eine Arbeitszeitverkürzung ohne wesentliche Lohnsenkung und Produktionskostenerhöhung aufgefangen werden kann und welche Auswirkung eine Preiserhöhung auf den Absatz haben würde. Dies hängt im wesentlichen wiederum davon ab, in welchem Umfang ein Wirtschaftszweig mechanisiert oder automatisiert ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine Automatisierung ihrerseits die Folge haben könnte, die Zahl der Arbeitslosen zu erhöhen, ein Ergebnis, das man gerade vermeiden wollte²².

Die Konferenz hielt es dennoch für erforderlich, einen Versuch zu unternehmen, um die Arbeitszeit in allen Beschäftigungszweigen soweit wie möglich herabzusetzen²³, und einigte sich auf ein Übereinkommen, das sich auf folgende sehr allgemeine Grundsätze beschränkt:

„Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente Convention se déclare en faveur:

a) du principe de la semaine de 40 heures appliquée de telle manière qu'il ne comporte pas de diminution dans le niveau de vie des travailleurs;

b) de l'adoption ou de l'encouragement des mesures qui seraient jugées appropriées pour arriver à cette fin;

et s'engage à appliquer ce principe aux diverses catégories d'emploi conformément aux dispositions de détail à prescrire par les conventions distinctes qui seraient ratifiées par ledit Membre“²⁴.

Diese Regelung enthält einen Rahmen, in den durch spätere Übereinkommen nähere Bestimmungen bezüglich der einzelnen Industrie-

20 C Nr. 47, 1935.

21 Vgl. C Nr. 47, Präambel.

22 So bezüglich der Arbeitszeitverkürzung in der Textilindustrie 23 CR, 1937, S. 675 ff. (Rapp. explic.).

23 C Nr. 47, Präambel.

24 C Nr. 47, Art. 1.

zweige eingefügt werden sollen²⁵. Es handelt sich hier also um die Errichtung eines Grundsatzes, der nicht von den einzelnen Staaten, sondern von der Konferenz durch weitere Übereinkommen näher auszugestalten ist. Die Konferenz hat in der Folge auch einige Übereinkommen angenommen, die zum großen Teil jedoch noch nicht in Kraft getreten sind²⁶.

Schließlich besteht eine weitere Verfahrensmöglichkeit, welche die IAO bereits beschäftigt hat, bis heute jedoch noch nicht angewandt wurde. Nach dieser Methode könnten bestimmte Übereinkommen in allgemeinen Grundsätzen abgefaßt werden, während die Einzelheiten der Durchführung auf regionaler Grundlage durch Regionalkonferenzen ausgearbeitet würden. Diese Bestimmungen könnten dann als Regionalanhänge („*annexes régionales*“) dem allgemeinen Übereinkommen angegliedert werden²⁷.

Dieses Verfahren erscheint bestechend: Es hätte den Vorteil, der betreffenden Regelung eine größere Elastizität zu verleihen und gleichzeitig die örtlichen Besonderheiten besser zu berücksichtigen. Es würde ferner zu einer größeren Einheitlichkeit führen, als wenn die Ausgestaltung der Grundsätze völlig dem Belieben der einzelnen Staaten überlassen bliebe. Die Konferenz konnte sich jedoch bis heute noch nicht dazu entschließen, sich dieses Verfahrens zu bedienen, da die noch überwiegende Meinung dahin geht, daß allein von der allgemeinen Konferenz angenommene allgemein anwendbare Normen dem universellen Charakter der IAO entsprechen²⁸.

B. Regelung in Form einer Empfehlung

I. Der Aufgabenbereich

Die Empfehlung spielt neben dem Übereinkommen als Hauptinstrument eine bedeutende Rolle. Die Konferenz wird sich ihrer

25 Rapp. explic., 19 CR, 1935, S. 902.

26 Vgl. z. B. C Nr. 49 (Flaschenglasindustrie), 1935, in Kraft seit 10. 6. 1938; C Nr. 51 (öffentliche Arbeiten), 1936, noch nicht in Kraft; C Nr. 61 (Textilindustrie), 1937, noch nicht in Kraft. — Das Grundsatzübereinkommen selbst ist am 23. 6. 1957 durch die Ratifikation der UdSSR, Weißrußlands und der Ukraine in Kraft getreten, nachdem die erste der bis heute insgesamt erzielten vier Ratifikationen 1938 durch Neuseeland erfolgt war.

27 Vgl. Code Bd. I, S. LXXXIII.

28 Vgl. 29 Rapport II (1), S. 76, 77 u. 79.

immer dann bedienen, „wenn sich der behandelte Gegenstand überhaupt nicht oder unter einem bestimmten Gesichtspunkt nicht für die sofortige Annahme eines Übereinkommens eignet²⁹.“

Die Funktion der Empfehlung wurde von dem zuständigen Ausschuß der Friedenskonferenz im Jahre 1919 mit folgenden Worten umschrieben³⁰:

„La Commission a estimé qu'en certains cas une recommandation, affirmant un principe, conviendrait mieux qu'une convention qui doit nécessairement fixer le détail de l'application de principe sous une forme qui serait uniformément applicable pour tous les Etats intéressés. La Conférence aura probablement à examiner des questions qui, par leur complexité et par suite de l'extrême variété que présente la situation de chaque pays, ne pourrait être résolues de façon uniforme.

En pareil cas une convention pourrait être impossible; par contre la recommandation d'un principe avec plus ou moins de détails, laissant aux Etats individuels toute liberté pour l'appliquer selon le mode convenant le mieux à leur situation particulière, aurait certainement une valeur considérable.“

Die Empfehlungen können dabei die verschiedensten Ziele verfolgen. Sie sind oft wünschenswert, um den Bereich künftiger Sozialreformen zu ergründen. Sie stellen dann Maßnahmen von experimentellem Charakter dar, deren praktische Erprobung zeigen wird, welche ihrer Bestimmungen geeignet sind, in ein künftiges Übereinkommen aufgenommen zu werden³¹. In anderen Fällen haben Empfehlungen die Aufgabe, auf einem bestimmten Gebiet eine gewisse Einheitlichkeit zu schaffen, welche die spätere Annahme internationaler Verpflichtungen erleichtern oder gar überflüssig machen kann. Bisweilen dienen sie nur dazu, ein gemeinsames soziales Gewissen zu schaffen. Sehr oft liegt jedoch ihre Hauptfunktion darin, die nationalen sozialen Probleme mit Klugheit behandeln zu helfen, indem sie Normen errichtet, die trotz ihrer fehlenden Verbindlichkeit eine erhebliche Autorität besitzen³².

II. Das funktionale Verhältnis der Empfehlung zum Übereinkommen

Wenn so der Empfehlung eine große Bedeutung zukommt, so kann sie doch keineswegs das Übereinkommen ersetzen, eine Forderung,

29 Art. 19 Abs. 1 Verf. (s. auch o. S. 45).

30 I BO, S. 268.

31 Vgl. den Wortlaut der Definition in Art. 19 Abs. 1 Verf.

32 Vgl. 29 Rapport II (1), S. 40, 41 u. 68 (Délég. de la Conf.).

die in der Vergangenheit wiederholt erhoben worden ist. Die Konferenz hat immer wieder nachdrücklich erklärt, daß das Übereinkommen das wichtigste Instrument ist, das der IAO bei ihrer Tätigkeit zur Verfügung steht. Zwischen beiden Instrumenten besteht, wie bereits oben angedeutet wurde³³, ein gewisses Rangverhältnis, das in der Vergangenheit allerdings bisweilen dazu geführt hat, daß man der Technik des Übereinkommens eine unangebrachte symbolische Bedeutung beigemessen und sich dieses Verfahrens auch dann bedient hat, wenn eine Empfehlung am Platze gewesen wäre. Es besteht in der Tat die Gefahr, daß die Konferenz sich aus politischen Erwägungen für ein Übereinkommen entscheidet, welches dann mehr oder weniger Propagandacharakter hat³⁴. So treten die Arbeiterdelegierten im allgemeinen für die Annahme eines Übereinkommens ein, da sie in dessen strenger Form allein die Garantie für eine tatsächliche Verwirklichung ihrer sozialen Forderungen sehen³⁵.

Die Entscheidungen der Konferenz werden natürlich auf Grund ihrer Zusammensetzung immer auch politische Entscheidungen sein. Dennoch ist es unbedingt erforderlich, daß sich die Konferenz der einzelnen Instrumente entsprechend der ihnen eigenen Funktion bedient. Beide Verfahren sind für ganz bestimmte, voneinander verschiedene Aufgaben geschaffen worden³⁶. Ein Übereinkommen wird danach dann nicht in Frage kommen, wenn der betreffende Gegenstand nicht oder noch nicht geeignet ist, konkrete Verpflichtungen zu begründen, die für eine größere Zahl von Mitgliedern annehmbar erscheinen, auch wenn aus politischen Gründen ein Übereinkommen wünschenswert wäre. Andererseits darf mit einer Empfehlung auch nicht der Weg des geringsten Widerstandes gegangen werden³⁷.

Welche Erwägungen bei der Wahl eines Instrumentes von der Konferenz im allgemeinen zu berücksichtigen sein werden, hat der Generaldirektor in seinem Bericht an die 27. Tagung der Konferenz im Jahre 1945 mit folgenden Worten dargelegt:

„Lorsqu'il s'agit de principes généraux, il semble contre-indiqué d'avoir recours à la formule de la convention dans le cas où la Conférence se

33 S. o. S. 45 ff.

34 Vgl. etwa 34 CR, 1951, S. 575 ff. (Comm. de l'appl.).

35 Vgl. als Beispiel die Ausschlußberichte in 20 CR, 1936, S. 634 u. 36 CR, 1953, S. 436/37.

36 Vgl. 34 CR, 1951, S. 575 ff. u. 40 CR, 1957, S. 677 (Comm. de l'appl.). l'appl.).

37 Empfehlungen werden naturgemäß leichter von der Konferenz angenommen und erhalten auch in der Regel größere Mehrheiten, wenn nicht einstimmige Zustimmung (vgl. z. B. bezüglich R Nr. 101, 1956: 39 CR, 1956, S. 462/63).

propose non pas d'obtenir des gouvernements qu'ils souscrivent à des obligations qui les lient, mais principalement ou exclusivement d'influencer le développement de la législation et de la pratique en définissant une norme internationale; en pareil cas, l'instrument à utiliser est la recommandation. On fera valoir à juste titre que, si cette conception n'a pas retenu toute l'attention qu'elle mérite, c'est, dans une large mesure, parcequ'un ordre hiérarchique a été tout naturellement établi entre la convention et la recommandation, celle-là étant considérée comme un instrument capable d'un effet positif, celle-ci comme une sorte de succédanée, foncièrement dépourvu d'efficacité. Il ne semble pas souhaitable de continuer à considérer sous l'angle d'une telle hiérarchie des instruments dont les fonctions sont essentiellement différentes. Chercher à accroître l'autorité d'un texte qui, au fond, est une recommandation en l'exprimant sous la forme d'une convention avec l'espoir de lui conférer le prestige supplémentaire qui peut s'attacher à celle-ci, c'est un peu comme si l'on cherchait délibérément à saper l'autorité à la fois des conventions et recommandations. Pareille conception marque le véritable caractère des conventions en tant qu'instruments dont l'une des fins essentielles est de donner naissance à des obligations, et tant à discréditer la technique de la convention du fait que de nombreux Etats négligeront de les ratifier. De même elle tend à discréditer aussi les recommandations, en laissant gratuitement entendre que celle-ci, n'étant pas un instrument créateur d'obligations, est inefficace en tant qu'instrument propre à influencer, par la définition qu'elle donne d'une norme internationale, la politique et la législation³⁸.

III. Besondere Fragen der inhaltlichen Gestaltung

a) Auch bei der Empfehlung stellt sich die Frage, ob eine Regelung präzise Bestimmungen enthalten oder sich auf die Errichtung allgemeiner Grundsätze beschränken soll. Auch hier wird die Antwort im Einzelfall jeweils verschieden sein.

Eine sehr weit gefaßte Regelung enthält zum Beispiel die auf der 35. Tagung im Jahre 1952 angenommene Empfehlung über das betriebliche Mitbestimmungsrecht³⁹. Danach sollen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Konsultierung und Zusammenarbeit zwischen Unternehmern und Arbeitern auf Betriebsebene in Fragen von gemeinsamem Interesse, die nicht Gegenstand von Tarifver-

38 27 RD, S. 176.

39 R Nr. 94.

trägen oder anderen Verfahren sind, voranzutreiben. Eine weitergehende Regelung war angesichts der sehr großen Unterschiede in den Praktiken und den verschiedenen Entwicklungsstufen der einzelnen Länder trotz der fehlenden Verbindlichkeit der Empfehlungen nicht möglich⁴⁰.

Eine wesentlich präzisere Regelung enthält dagegen die auf der 38. Tagung 1955 angenommene Empfehlung Nr. 100 über den Schutz der Wanderarbeiter in den unterentwickelten Gebieten. Ein großer Teil der Delegierten hatte hier die Auffassung vertreten, daß detaillierte Bestimmungen in dem Text enthalten sein müßten, da es sich um eine Kategorie von Arbeitern handele, die völlig entwurzelt und unfähig seien, selbständig zu verhandeln⁴¹. Dementsprechend bestimmt die Empfehlung, daß in Fällen, in denen die Wanderarbeiter mit den Bedingungen der Beschäftigung, mit Sprache, Sitten oder Währung nicht vertraut sind, geeignete Verwaltungsstellen darüber zu wachen haben, daß beim Abschluß von Verträgen jeder Arbeiter die Bedingungen seiner Beschäftigung, die Klauseln seines Vertrages und die Einzelheiten bezüglich der Beträge und der Zahlung des Lohnes verstanden sowie frei und im vollen Bewußtsein die verschiedenen Bedingungen angenommen hat⁴², oder sie gibt genaue Angaben, wie Maßnahmen, die zur Festlegung der Löhne getroffen werden sollen, beschaffen sein müssen⁴³.

Die Empfehlung ist ganz allgemein mehr als das Übereinkommen zu einer präziseren Regelung geeignet, da sie keine rechtlichen Verpflichtungen begründet und abgeändert oder nur teilweise angewandt werden kann. Ihre Annahme stößt deshalb bei den einzelnen Mitgliedern auf geringeren Widerstand, so daß sie bereits durch ihren rechtlichen Charakter eine gewisse Elastizität besitzt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß auch die Empfehlung eine gewisse Präzision besitzen muß, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Sie wird nämlich kaum den nationalen Gesetzgebungen und Verwaltungen als Führer dienen können, wenn sie sich darauf beschränkt, ein Ziel festzulegen, ohne dabei eine gewisse Hilfe gegenüber den Einzelproblemen zu gewähren, bei deren Lösung die Staaten, welche die Empfehlung zu verwirklichen suchen, Richtlinien nötig hätten⁴⁴.

Dies zeigte sich deutlich bei der Frage der Berufsberatung⁴⁵. Die

40 Vgl. Abs. IV der Präambel zur Resolution v. 26. 6. 1952, 35 CR, 1952, S. 602/3.

41 Rapp. explic., 38 CR, 1955, S. 386.

42 R Nr. 100, IV (54).

43 R Nr. 100, IV, C (23).

44 29 Rapport II (1), S. 69 (Délég. de la Conf.).

45 R Nr. 67 (1949).

auf diesem Gebiet bisher üblichen Methoden wurden allgemein als experimentell betrachtet. Die Mehrheit der Delegierten sprach sich daher, trotz des Widerstandes der Arbeitgebergruppe, für einen detaillierten Text aus. Dabei wurde von einigen Delegierten ausdrücklich hervorgehoben, daß gerade die Länder, in denen „die Berufsberatung sich noch in ihren Anfängen befindet, einer ins einzelne gehenden Empfehlung bedürfen, die ihnen als Führer dienen könnte, während eine zu sehr vereinfachte Empfehlung jeden Nutzen für sie verlieren würde“⁴⁶.

Eine Empfehlung wird somit grundsätzlich ein angemessenes Gleichgewicht zwischen einer präzisen und einer elastischen Fassung herstellen müssen, wenn sie von einem wirklichen Gewicht bei der sozialen Entwicklung sein will⁴⁷.

b) Schließlich wird sich eine Empfehlung im allgemeinen auch nicht auf die Errichtung eines reinen Kompromisses auf der Grundlage des gegenwärtigen Zustandes beschränken können.

Die Delegation der Konferenz für Verfassungsfragen hat im Jahre 1946 ausdrücklich betont, daß sich die Normen einer Empfehlung in der Mitte zwischen dem theoretischen Ideal und dem Durchschnitt der tatsächlichen Praxis bewegen müssen. Die Bestimmung dieses Zwischenniveaus wird dabei im Einzelfall jeweils von der Möglichkeit abhängen, innerhalb einer vernünftigen Frist die bestehende Praxis zu verbessern. Diese Möglichkeit wird ihrerseits wiederum von den sozialen Erfordernissen, der psychologischen Bereitschaft, dem Dringlichkeitsgrad der verschiedenen sozialen Forderungen, der wahrscheinlichen Entwicklung der Produktivität und der Billigkeit der Verteilung des nationalen Einkommens abhängen. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, daß die Empfehlung eine höhere Norm anstreben muß, als dies im Fall eines Übereinkommens geraten wäre⁴⁸.

IV. Überleitung

Die Empfehlung nimmt somit einen wichtigen Platz unter den der IAO zur Verfügung stehenden Verfahren ein und ist oft die einzige Möglichkeit, eine geplante Regelung zu verwirklichen. Noch größer ist ihre Bedeutung für die Praxis der IAO jedoch in einer mit an-

46 Rapp. explic., 31 CR, 1948, S. 448/49 u. 32 CR, 1949, S. 522.

47 So 29 Rapport II (1), S. 68 (Délég. de la Conf.).

48 So 29 Rapport II (1), S. 68/69 (Délég. de la Conf.).

deren Verfahren kombinierten Anwendung, wovon im folgenden die Rede sein wird.

C. Die Kombinierung eines Übereinkommens mit einer Empfehlung

I. Ergänzung eines Übereinkommens durch eine Empfehlung

Wie bereits erwähnt wurde, besitzt ein Übereinkommen, das präzise und ins einzelne gehende Bestimmungen enthält, im allgemeinen nicht die erforderliche Elastizität, um in einer größeren Zahl von Staaten angewandt werden zu können. Andererseits kann auch eine Regelung, die sich auf allgemeine Grundsätze beschränkt, die spätere Ratifikation erschweren oder gar verhindern, da die einzelnen Staaten oft einer gewissen Anleitung in Einzelfragen bei der Durchführung eines Übereinkommens bedürfen. Auch wird eine allzu allgemeine Fassung nicht die ausreichende Gewißheit geben, daß andere Staaten mit der Ratifizierung die gleichen Verpflichtungen übernehmen. Diese Schwierigkeit läßt sich weitgehend dadurch vermeiden, daß man zu dem gleichen Gegenstand gleichzeitig ein Übereinkommen und eine Empfehlung annimmt. Während sich das Übereinkommen dann vorwiegend auf die Regelung allgemeiner Grundsätze beschränkt, erfolgt die nähere Ausgestaltung durch eine ergänzende Empfehlung, die auf Grund ihrer fehlenden Verbindlichkeit mit größerer Präzision abgefaßt werden und alle Punkte regeln kann, bezüglich derer die Staaten glauben, sich noch nicht endgültig binden zu können.

Die Konferenz hat sich in zahlreichen Fällen dieses Verfahrens bedient.

So hat sie 1959 auf ihrer 43. Tagung bei der ersten Beratung der Frage des Strahlungsschutzes beschlossen, der geplanten Regelung die Form eines Übereinkommens zu geben, das von einer Empfehlung ergänzt wird. Von den hierzu befragten Regierungen hatten sich 31 für eine solche Regelung ausgesprochen, während 21 nur eine Empfehlung befürworteten. Im zuständigen Ausschuß beriefen sich die Anhänger einer Empfehlung vor allem darauf, das Gebiet sei in voller Entwicklung und die Kenntnisse hierüber noch fragmentarisch. Die Vertreter eines durch eine Empfehlung ergänzten Übereinkommens gingen dagegen davon aus, daß die großen Gefahren, die radioaktive Strahlen mit sich bringen, die Annahme eines formelleren

Instrumentes erforderten. Sie waren ferner der Auffassung, daß auf dem Gebiet des Strahlenschutzes schon eine Reihe solider Kenntnisse bestünden, die es erlauben würden, Bestimmungen allgemeiner Art und von dauerndem Wert abzufassen und in ein Übereinkommen aufzunehmen. Da sich das ganze Gebiet noch in Fluß befand, war ferner klar, daß ein Übereinkommen nur grundlegende Bestimmungen enthalten dürfe, die nicht von der Entwicklung der Kenntnisse berührt werden. Die erforderlichen Einzelheiten sollten deshalb in einer Empfehlung geregelt werden. Diese Auffassung setzte sich schließlich durch⁴⁹.

Das gleiche Verfahren verwandte die Konferenz bei der Regelung der Frage des Schutzes und der Integrierung der Eingeborenenbevölkerung in den unabhängigen Gebieten, mit der sie sich 1956 und 1957 auf ihrer 39. und 40. Tagung befaßte⁵⁰ und die für eine ganze Reihe von Staaten — vor allem südamerikanische Staaten, aber auch andere Länder — von äußerster Wichtigkeit ist. Die Mehrzahl der Delegierten kam hier zu der Überzeugung, daß die Aufnahme der wesentlichen Grundsätze in eine Grundsatzregelung eine größere Zustimmung zu einem Übereinkommen ermöglichen und daß ein solches Übereinkommen die Verwirklichung der zum Schutz und einer allmählichen Integrierung dieser Bevölkerungen erforderlichen Maßnahmen erleichtern würde. Die Einzelfragen könnten dagegen in einem ergänzenden Text geregelt werden⁵¹. Die Konferenz nahm darauf ein Übereinkommen an, das in 7 Teilen allgemeine Grundsätze enthält⁵². Diese Grundsätze werden durch eine ergänzende Empfehlung näher ausgestaltet, die zum Teil sehr weitgehende Einzelvorschriften enthält. So regt sie, um nur ein Beispiel herauszugreifen, bei der Präzisierung der Grundsätze des Teiles VI des Übereinkommens an, die Integrierung der betreffenden Bevölkerungen gegebenenfalls zu erleichtern durch die Bereicherung des technischen und rechtlichen Vokabulars ihrer Sprachen und Dialekte, durch die Errichtung von Alphabeten, die erlauben, in diesen Sprachen und Dialekten zu schreiben, durch Veröffentlichungen in diesen Sprachen, die dem kulturellen und wissensmäßigen Bildungsstand dieser Bevölkerung angepaßt sind, und durch die Herausgabe zweisprachi-

49 Rapp. explic., 43 CR, 1959, S. 771.

50 C Nr. 107 u. R Nr. 104.

51 Vgl. C Nr. 107, Abs. IV der Präambel u. Rapp. explic., 39 CR, 1956, S. 761 ff.

52 „Principes généraux“ (I), „terres“ (II), „recrutement et conditions d'emploi“ (III), „formation professionnelle, artisanat et industries rurales“ (IV), „sécurité sociale et santé“ (V), „éducation et moyens d'information“ (VI) u. „administration“ (VII).

ger Wörterbücher. Sie empfiehlt ferner die Verwendung der audiovisuellen Methode als Mittel zur Information dieser Bevölkerungen⁵³.

II. Regelung einer Mindestnorm durch ein Übereinkommen, einer höheren Norm durch eine Empfehlung

Die Konferenz befaßte sich 1951 und 1952 auf ihrer 34. und 35. Tagung mit Fragen der sozialen Sicherheit. Einer der Lösungsvorschläge, die bezüglich der Form zur Debatte standen, war die Abfassung eines Übereinkommens und einer Empfehlung. Das Übereinkommen hätte dann eine Mindestnorm vorgesehen, die in etwa dem Stand der Regelung der Vorkriegszeit entsprochen hätte, während eine weitergehende höhere Norm in einer Empfehlung abgefaßt worden wäre. Die Konferenz entschied sich indes in beiden Fällen für ein Übereinkommen, trennte jedoch die Beratung über eine höhere Norm aus Zeitmangel ab und verschob sie auf eine spätere Tagung⁵⁴.

Obwohl sich die Konferenz hier anders entschieden hat, kann das Verfahren, die Mindestnorm in ein Übereinkommen, die höhere Norm dagegen in einer Empfehlung zu regeln, in geeigneten Fällen sehr nützlich sein. Es würde vor allen Dingen die Schwierigkeiten verringern, die sich der Konferenz bei der Frage entgegenstellen, ob sie sich auf einen für die Mehrheit der Mitglieder annehmbaren, für die höher entwickelten Staaten jedoch uninteressanten Kompromiß beschränken oder ob sie vollkommenere, für viele Mitglieder nicht annehmbare Normen ausarbeiten soll.

III. Empfehlung als Vorstufe zu einem späteren Übereinkommen

Es wurde bereits oben angedeutet, daß das Verfahren der Empfehlung die Möglichkeit geben kann, eine bestimmte Frage zu regeln, die noch nicht reif ist, um in der strengen Form eines Übereinkommens Zustimmung zu finden, deren Regelung aber wünschenswert erscheint. Die Empfehlung hat dann mehr den Charakter eines Versuches und stellt eine Vorstufe, eine Übergangsform für ein

53 R Nr. 104, IX (33). — Weitere Beispiele: C Nr. 52 u. R Nr. 47 (1936); C Nr. 94 u. R Nr. 88 (1949); C Nr. 95 u. R Nr. 85 (1949); C Nr. 99 u. R Nr. 89 (1951); C Nr. 100 u. R Nr. 90 (1951); C Nr. 101 u. R Nr. 93 (1952); C Nr. 103 u. R Nr. 95 (1952) usw.

54 Vgl. C Nr. 102, 1952 und Rapp. explic., 34 CR, 1951, S. 613/14.

später anzunehmendes Übereinkommen dar. Die Erfahrung wird dann zeigen, welche Bestimmungen der Empfehlung geeignet sein werden, in ein späteres Übereinkommen aufgenommen zu werden. Dieses Verfahren bietet den Vorteil, eine sorgfältigere Vorbereitung eines Übereinkommens zu erlauben, als sie allein auf Grund der von den Regierungen erlangten Informationen möglich wäre. Nicht zuletzt aus diesen Erwägungen heraus hat die Konferenz bei der Verfassungsänderung im Jahre 1946 Artikel 19 der Verfassung neu formuliert und die Empfehlung im Sinne der heute geltenden Regelung (Artikel 19 Abs. 1 a) der Verfassung) definiert. Sie hoffte, „daß dieser geänderte Text als Ermutigung dienen werde, in geeigneten Fällen durch Empfehlungen experimenteller Art den Weg zu ebnen für die spätere Annahme von Übereinkommen und daß diese Methode zu einem festen Bestandteil des Verfahrens der IAO werde“⁵⁵.

Bereits bei der Regelung der Frage des wöchentlichen Ruhetages auf der 3. Tagung im Januar 1921 hatte die Konferenz ähnliche Erwägungen geäußert. Sie hatte bereits ein Übereinkommen bezüglich der Arbeiter in gewerblichen Betrieben angenommen⁵⁶ und wollte diese Regelung auch auf die Handelsbetriebe ausdehnen. Es zeigte sich jedoch, daß dies beim damaligen Stand der Gesetzgebung zur Frage des wöchentlichen Ruhetages in den einzelnen Ländern nicht möglich war. Man beschränkte sich daher auf die Annahme einer Empfehlung, erklärte jedoch ausdrücklich, daß diese Empfehlung nur als Übergangslösung gedacht sei und nach einiger Zeit erneut untersucht werden solle, um in ein Übereinkommen umgewandelt zu werden⁵⁷.

Des gleichen Verfahrens bediente sich die Konferenz auch auf der 30. Tagung im Jahre 1947, auf der sie ein Übereinkommen und eine ergänzende Empfehlung über die Arbeitsüberwachung in Industrie und Handel verabschiedete⁵⁸. Bei der Beratung dieser Texte zeigte sich, daß eine Überwachung der Durchführung arbeitsrechtlicher Bestimmungen in Gruben und Transportunternehmen besondere technische Probleme stellte und die Grundsätze bezüglich der allgemeinen Organisation von Überwachungssystemen nicht ohne weiteres auf diese Industriezweige angewandt werden konnten. Die Konferenz räumte daher den Mitgliedern die Möglichkeit ein, die Gruben- und Transportunternehmen von der Durchführung dieses Übereinkommens auszunehmen⁵⁹. Sie hielt es jedoch für erforderlich, auch

55 29 Rapport II (1), S. 40 u. 68.

56 C Nr. 14, 1921.

57 R Nr. 18 (1921) u. Rapp. explic., 3 CR, 1921, S. 756.

58 C Nr. 81 u. R Nr. 81 (1947).

59 C Nr. 81, Art. 1 Abs. 2.

für diese Zweige Maßnahmen zu ergreifen, um die tatsächliche Durchführung der Bestimmungen über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeiter bei der Ausübung ihres Berufes zu sichern. Sie einigte sich daher auf eine in allgemeinem Wortlaut gehaltene Empfehlung bezüglich einer Überwachung in Gruben- und Transportunternehmen, die von den Mitgliedern angenommen werden sollte, bis besondere Übereinkommen für diese Zweige ausgearbeitet sein würden⁶⁰.

IV. Regelung durch ein Übereinkommen; Beseitigung des geregelten Sachverhaltes durch eine Empfehlung

Dieses Verfahren wandte die Konferenz auf ihrer 20. Tagung im Jahre 1936 an, als sie sich mit der Regelung der Aushebung eingeborener Arbeiter befaßte. Die Ausschüßberatungen zeigten hier, daß eine Regelung der Aushebung niemals mehr als ein Notbehelf sein werde und es wünschenswert sei, die Aushebung durch das freie Arbeitsangebot zu ersetzen. Man wollte daher zum Ausdruck bringen, daß die Politik der Mitgliedstaaten, die das vorgeschlagene Übereinkommen ratifizieren, danach streben müßte, die Aushebung schrittweise abzuschaffen. Der britische Arbeiterdelegierte schlug vor, einen entsprechenden Passus in das Übereinkommen selbst aufzunehmen. Der Vorschlag wurde jedoch abgelehnt. Die Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses vertrat dabei die Auffassung, daß die Forderung nach einer völligen Beseitigung der Aushebung bei der damaligen Situation mehr eine einfache Hoffnung für die Zukunft als ein Vorschlag von aktuellem praktischem Wert sei. Auch enthielt das Übereinkommen überhaupt keine Bestimmungen, die auf eine Abschaffung der Aushebung abzielten, sondern bezog sich ausschließlich auf eine Regelung der Aushebung selbst. Es erschien daher angebrachter, den vorgeschlagenen Hinweis nicht in das Übereinkommen selbst einzufügen, sondern in einem besonderen Text in Form einer ergänzenden Empfehlung zu behandeln. Der britische Arbeiterdelegierte legte darauf einen Empfehlungsentwurf vor, der die schrittweise Abschaffung der Aushebung empfahl. Dieser Entwurf fand die Zustimmung der Mehrheit des Ausschusses und wurde auch später von der Konferenz angenommen⁶¹.

60 R Nr. 82 (1947); vgl. die Präambel der Empfehlung u. Rapp. explic., 30 CR, 1947, S. 482.

61 C Nr. 50 u. R Nr. 46 (1936). Vgl. auch Rapp. explic., 19 CR, 1935, S. 870 u. 20 CR, 1936, S. 605, 606 u. 619.

D. Ergänzung einer Regelung durch bi- oder multilaterale Abmachungen

Es hat sich bei bestimmten Fragen gezeigt, daß sie sich, zumindest in ihrer näheren Ausgestaltung, mehr für eine zweiseitige Regelung unter den einzelnen Staaten eignen. Dies gilt insbesondere für das Problem der Wanderarbeiter. Hier handelt es sich nicht um Angelegenheiten, die, wenn auch in verschiedener Form, mehr oder weniger den meisten Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Sie betreffen vielmehr in der Regel nur zwei Staaten: das Ein- und das Auswanderungsland. So ziehen vor allem die Immigrationsländer grundsätzlich bilaterale Abmachungen internationalen Regelungen vor.

Die Konferenz hat daher, als sie 1939 und 1949 auf ihrer 25. und 32. Tagung die Frage der Wanderarbeiter regelte⁶², den Mitgliedern empfohlen, in geeigneten Fällen diese Regelung durch bi- oder multilaterale Verträge — in der Neufassung nur durch bilaterale Verträge — zu ergänzen. Diese Verträge sollten dann die näheren Einzelheiten für die Verwirklichung der in den Texten der Konferenz enthaltenen Grundsätze festlegen⁶³. Die Empfehlung Nr. 62 regte außerdem an, die Mitglieder sollten unabhängig von diesen Verträgen oder zu ihrer Ergänzung bei einer praktischen Regelung dieser Fragen zusammenarbeiten⁶⁴. Zu diesen Fragen gehören — nach einer in der Empfehlung enthaltenen Aufstellung — sowohl Punkte, die nur durch zweiseitige Abmachungen geregelt werden können, wie etwa die Methoden der Anwerbung der Wanderarbeiter, die Erhaltung ihrer Pensionsrechte, die Möglichkeit, ihre Ersparnisse zu den günstigsten Wechselkursen in ihre Heimat zu transferieren usw., als auch Fragen, die wenigstens mittelbar auch die Aus- und Einwanderungsländer berühren, wie die Verhinderung ungesetzlicher und trügerischer Werbung, die Zusammenführung der Familien oder die Sicherung des Unterhaltes der in der Heimat zurückgebliebenen Familien, die Rückführung der Arbeiter und ihrer Familien, die Tragung der Kosten einer Rückführung usw.⁶⁵.

Der gleichen Methode bediente sich die Konferenz bei der bereits erwähnten Regelung des Schutzes und der Integrierung der Eingeborenenbevölkerungen in unabhängigen Ländern⁶⁶. Hier war bezüglich der Stammesgruppen in den Grenzgebieten eine internationale

62 C Nr. 66 u. R Nr. 61 u. 62 (1939) sowie C Nr. 97 u. R Nr. 86 (1949) (rev.).

63 R Nr. 62, 1 u. R Nr. 86 VIII (21, Abs. 1).

64 R Nr. 62, 2.

65 R Nr. 62, 1a) bis c).

66 C Nr. 107 u. R Nr. 104 (1957).

Regelung nicht möglich, da man von einem Staat kaum erwarten kann, daß er internationale Verpflichtungen bezüglich Bevölkerungsgruppen übernimmt, die nur zum Teil oder nur zeitweise auf seinem Hoheitsgebiet leben und so seinem Einfluß nur beschränkt unterliegen. In derartigen Fällen kann eine Regelung allein durch zweiseitige Abmachungen zwischen den betreffenden Nachbarstaaten erfolgen. Die Konferenz empfahl daher, in Fällen, in denen dies möglich oder opportun sei, die halbnomadischen Stammesgruppen, deren traditionelle Gebiete beiderseits der Grenzen liegen, durch zwischen den betreffenden Regierungen vertraglich vereinbarte gemeinsame Maßnahmen zu schützen⁶⁷.

E. Die Verwendung von Modellregelungen

I. Vorbemerkung

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß eine Regelung kaum geeignet sein wird, die nationalen Gesetzgebungen und Verwaltungen zu lenken, wenn sie sich darauf beschränkt, ein Ziel festzulegen, ohne gleichzeitig eine gewisse Hilfe bei der Lösung der entstehenden Einzelprobleme zu gewähren. Andererseits wird eine präzise Regelung im allgemeinen nicht die Elastizität besitzen, die erforderlich ist, um einer großen Zahl von Staaten annehmbar zu erscheinen. Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, hat sich die IAO neben den im Vorstehenden geschilderten Möglichkeiten auch eines Verfahrens bedient, das bisher zur Rechtsvereinheitlichung vor allem im amerikanischen und skandinavischen Rechtskreis mit Erfolg angewandt wurde: der Annahme von Modellregelungen („code-modèle“, „loi-modèle“ oder „model act“).

Diese Methode setzt allerdings grundsätzlich größere Gemeinsamkeiten unter den einzelnen Staaten, zwischen denen eine Vereinheitlichung herbeigeführt werden soll, voraus. Sie eignet sich daher mehr für eine regional beschränkte Vereinheitlichung, wie dies etwa in den USA oder im skandinavischen Bereich der Fall ist, als für eine Vereinheitlichung auf universeller Basis⁶⁸. Dennoch gibt es auch unter den Aufgaben der IAO Fragen, bei denen eine Empfehlung vom Typ „loi-modèle“ die geeignete Form einer internationalen Re-

67 R Nr. 104, X.

68 S. o. S. 85.

gelung darstellen könnte. Sie wird vor allem in solchen Fällen von Nutzen sein, in denen eine Regelung bisher noch nicht bestand. Man denke an die große Zahl junger Staaten, die in den letzten Jahren ihre Unabhängigkeit erlangt haben und beim Aufbau eigener Rechtssysteme im besonderen Maße einer präzisen Anleitung bedürfen. Sie kann schließlich dazu beitragen, bei grundsätzlichen Regelungen, deren Ausgestaltung den einzelnen Staaten, zweiseitigen Abmachungen zwischen Mitgliedern oder Tarifverträgen zwischen den Berufsorganisationen überlassen bleibt, eine größere Einheitlichkeit zu gewährleisten. Die Bedeutung dieses Verfahrens wird dabei weniger in einer isolierten Verwendung entsprechend dem skandinavischen oder amerikanischen Beispiel liegen, da diese Methode angesichts der weltweiten Zielsetzung und des universellen Charakters der IAO wenig Erfolg versprechen würde. Ihr Wert wird vielmehr in einer Ergänzung des üblichen Verfahrens der IAO liegen, wobei die Regelung der Grundsätze in einer Empfehlung oder einem durch eine Empfehlung ergänzten Übereinkommen erfolgen kann, dem in einem Anhang eine Musterregelung beigelegt ist.

II. Das Verfahren in der Praxis der IAO

Die IAO hat sich bereits in einigen Fällen dieses Verfahrens bedient. Ihre Methoden waren dabei im einzelnen folgende:

1. Errichtung einer grundsätzlichen Regelung, begleitet von Anregungen für deren Anwendung

Diesen Weg beschritt die Konferenz 1944 auf ihrer 26. Tagung, auf deren TO die Frage der Gewährleistung des Lebensunterhaltes stand. Die Konferenz einigte sich auf eine Empfehlung, die allgemeine, richtungsweisende Grundsätze zu Fragen der Sozialversicherung und des sozialen Beistandes enthält⁶⁹, und empfahl den einzelnen Mitgliedern, diese Grundsätze so rasch wie möglich schrittweise anzuwenden. Gleichzeitig stellte sie einen Katalog von Anregungen („suggestion“) für die Durchführung dieser Grundsätze auf, der sich in einem Anhang an die Empfehlung angliedert.

Ähnlich war das Verfahren auch bei der Frage der Sozialpolitik in den abhängigen Gebieten, die auf der gleichen Tagung zur Debatte stand. Die Konferenz nahm hier eine Empfehlung an, die selbst und in Teil I ihres Anhanges allgemeine Grundsätze enthält, wäh-

69 R Nr. 67 (1944).

rend Teil II des Anhanges in 14 Abschnitten Mindestnormen zu einzelnen Fragen festlegt⁷⁰.

In beiden Fällen handelt es sich weniger um eine vollständige Musterregelung als um Anregungen, die jedoch weitgehend von dem Verfahren der „loi-modèle“ beeinflusst sind.

2. Errichtung einer allgemeinen Regelung, ergänzt durch ein „règlement-type“

Die Konferenz befaßte sich 1936 und 1937 mit der Regelung der Sicherheitsbestimmungen im Baugewerbe. Sie kam dabei zu der Überzeugung, daß es nicht angebracht sei, allzu viele Einzelheiten in ein Übereinkommen einzuschließen. Sie einigte sich auf einen Text, der allgemeine Bestimmungen enthält und von einer Empfehlung ergänzt wird⁷¹. Diese Empfehlung enthält in ihrem Anhang ein „règlement-type“, das aus technischen Sicherheitsbestimmungen für Gerüste, Kräne, Sicherheitseinrichtungen und „Erste Hilfe“ besteht und mit der Präzision, die eine gesetzliche Regelung erfordert, abgefaßt ist. Sie empfiehlt den einzelnen Mitgliedern, unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen ihres Landes die Bestimmungen des „règlement-type“ so vollständig wie nur möglich durch gleiche oder auch gleichwertige Vorschriften zu verwirklichen⁷².

Dieses Verfahren, das die Konferenz auch bei der Ausarbeitung von Sicherheitsbestimmungen für andere Industriezweige angewandt hat, verbindet die Vorteile einer grundlegenden allgemeinen Verpflichtung in Form eines formellen Übereinkommens mit dem Vorteil einer präzisen Musterregelung, an der sich die nationalen Gesetzgeber bei der Verwirklichung des Übereinkommens inspirieren können⁷³.

3. Ergänzung einer Regelung durch „accords-types“

In Fällen, in denen die nähere Ausgestaltung einer allgemeinen Regelung zweiseitigen Abmachungen überlassen ist, erscheint es zweckmäßig, Musterverträge auszuarbeiten, die den einzelnen Staa-

70 R Nr. 70 (1944). — Teil II des Anhanges enthält Bestimmungen über Sklaverei (5), Opium (6), Zwangsarbeit (7 ff.), Arbeitsverträge (11 ff.), Beschäftigung Jugendlicher u. Frauen (17 ff. u. 29 ff.), Entlohnung (35 ff.) usw.

71 C Nr. 62 u. R Nr. 53 (1937).

72 R Nr. 53, 1.

73 Rapp. explic. 20 CR, 1936, S. 730.

ten als Vorbild dienen könnten. Diesen Weg hat die Konferenz bei der Regelung der Frage der Wanderarbeiter beschritten⁷⁴.

Bereits auf der 25. Tagung im Jahre 1939, als sich die Konferenz zum erstenmal mit dieser Frage befaßte und empfahl, die getroffene Regelung durch bi- oder multilaterale Verträge in geeigneten Fällen zu ergänzen, errichtete sie gleichzeitig eine Liste von Einzelfragen, die zweckmäßigerweise in diesen Verträgen geregelt werden sollten⁷⁵. Als die Konferenz 1949 auf der 32. Tagung ihre Regelung aus dem Jahre 1939 revidierte⁷⁶, arbeitete sie gleichzeitig einen „accord-type“ aus, den sie in einem Anhang der Empfehlung Nr. 86 anfügte. Dabei empfahl sie, die im Übereinkommen Nr. 87 und Empfehlung Nr. 86 geregelten Grundsätze durch zweiseitige Verträge in den geeigneten Fällen zu ergänzen und bei der Ausarbeitung solcher Vereinbarungen die Bestimmungen des beigefügten Modellvertrages zu berücksichtigen⁷⁷.

III. Abschließende Bemerkung

Neben diesen von der IAO bisher verwandten Techniken sind noch weitere Varianten bei der Ausarbeitung von Modellregelungen denkbar, die entsprechend den Gegebenheiten des jeweiligen Falles Verwendung finden könnten⁷⁸. Dabei beschränkt sich dieses Verfahren in seiner Anwendung nicht nur auf Fälle, in denen die Ergänzung einer Regelung durch den nationalen Gesetzgeber erfolgt, sondern könnte auch bei der innerstaatlichen Verwirklichung einer internationalen Norm im Wege von Tarifverträgen von Nutzen sein. In beiden Fällen bietet es den Vorteil, den Staaten bzw. den Berufsverbänden eine wertvolle Hilfe zu leisten und gleichzeitig — was vom Standpunkt der Rechtsvereinheitlichung von Bedeutung ist — eine größere Einheitlichkeit des geschaffenen Rechtes zu gewährleisten.

Solche Modellregelungen werden, ob es sich nun um ein „loi-modèle“, einen „accord-type“, eine „convention collective-type“ oder eine andere Abwandlung handelt, ohne Zweifel in den meisten Fällen der besonderen Situation des betreffenden Landes angepaßt wer-

74 S. o. S. 109 ff.

75 R Nr. 62, 1a)—i).

76 C Nr. 87 u. R Nr. 86.

77 R Nr. 86, VIII, (21) Abs. 1 u. 2.

78 Vgl. hierzu und zur gesamten Frage 29 Rapport II (1), S. 69—71 (Délég. de la Conf.).

den müssen, bevor sie in das nationale Rechtssystem eingefügt werden können. Dennoch können sie sich in den geeigneten Fällen als Anreiz zur Verwirklichung einer einheitlichen Regelung und als Führer für die nationalen Gesetzgeber nützlicher erweisen als jedes andere Verfahren. Sie sind geeignet, dem Verfahren der Empfehlung — ohne den Wert ihrer üblichen Verwendung zu beeinträchtigen — noch einen größeren Einfluß auf die Sozialpolitik und die Sozialgesetzgebung einzuräumen als bisher⁷⁹.

F. Ergänzung einer Regelung durch eine Resolution

In einigen Fällen hat sich schließlich die Konferenz der Resolution bedient, um eine vorausgegangene Regelung in Form eines Übereinkommens oder einer Empfehlung zu ergänzen⁸⁰.

Das bedeutendste Beispiel ist die Resolution vom 26. Juni 1952 zur Frage des betrieblichen Mitbestimmungsrechtes, die als Ergänzung zur Empfehlung Nr. 94 von der Konferenz auf ihrer 35. Tagung angenommen wurde. Die großen Unterschiede in der Handhabung des betrieblichen Mitbestimmungsrechtes und die verschiedenen Entwicklungsstufen der einzelnen Länder machten es hier schwierig, eine Norm auszuarbeiten⁸¹. Die Konferenz mußte sich daher auf eine sehr allgemeine Empfehlung beschränken, wonach geeignete Maßnahmen ergriffen werden sollen, um die Konsultierung und die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Fragen von gemeinsamem Interesse voranzutreiben. Sie wünschte jedoch, die in den verschiedenen Ländern gemachten Anstrengungen zu unterstützen und formulierte in einer Resolution eine Reihe von Anregungen, an die sich die auf freiwilliger Basis handelnden Parteien oder Gesetzgeber bei der Verwirklichung des betrieblichen Mitbestimmungsrechtes halten und inspirieren können⁸². Diese Anregungen sehen u. a. vor, daß die Vertreter der Arbeiter in gemeinsamen Organen von den Arbeitern frei ernannt und abberufen werden sowie die verschiedenen Kategorien von Arbeitern angemessen vertreten sein sollen. Sie enthalten ferner Bestimmungen über die

79 So 29 Rapport II (1), S. 70 u. 71 (Délég. de la Conf.).

80 Zur Rolle der Resolution in der Praxis der IAO vgl. oben S. 47 ff.

81 Abs. IV der Präambel der Resolution.

82 Abs. IV der Präambel der Resolution.

Funktion der gemeinsamen Organe und regen Maßnahmen zur Geheimhaltung vertraulicher Informationen an⁸³.

Dieses Verfahren ähnelt der oben erwähnten Methode, nach der in einer Empfehlung formulierte Grundsätze von Anregungen für deren Anwendung begleitet werden. Zwischen beiden Verfahren besteht jedoch der wesentliche Unterschied, daß die in einem Anhang enthaltenen Anregungen Bestandteil einer formellen Empfehlung sind, die bestimmte Pflichten auslöst⁸⁴, während eine Resolution überhaupt keine Verpflichtungen begründet. Die Resolution als das schwächste der der IAO zur Verfügung stehenden Mittel dürfte daher zu einer sachrechtlichen Ergänzung — etwas anderes gilt für rein verfahrensrechtliche Resolutionen — einer Regelung nur in den Ausnahmefällen zu empfehlen sein, in denen eine Regelung wünschenswert erscheint, unter einer anderen Form jedoch trotz größter Elastizität nicht zu verwirklichen ist.

83 Als weiteres Beispiel vgl. etwa das 1935 auf der 19. Tagung angenommene Übereinkommen Nr. 47 und die diese Regelung ergänzende Resolution (19 CR, 1936, S. 957/58).

84 Vgl. Art. 19 Abs. 4a)—d) Verf. (Vorlagepflicht und Erstattung von Berichten).

6. KAPITEL

Die Abfassung einer Regelung (Inhaltliche Gestaltung)

A. Allgemeine Ausnahmebestimmungen

I. Die Regelung von Ausnahmen

Je präziser und umfassender eine Regelung ist, um so mehr muß sie grundsätzlich elastische Momente aufweisen, die den unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Staaten und den sich wandelnden Situationen Rechnung tragen. Während ein Übereinkommen, das sich auf die Errichtung allgemeiner Grundsätze beschränkt, von den Staaten entsprechend ihren Besonderheiten ausgestaltet werden kann und so genügend Elastizität besitzt, muß eine präzise Regelung im allgemeinen durch Ausnahmebestimmungen ergänzt werden.

So erklärte die Konferenz etwa bei der Regelung der Nachtarbeit von Frauen, daß die Beschäftigung von Frauen, gleichgültig welchen Alters, in allen Industriebetrieben während der Nacht verboten ist¹. Gleichzeitig nahm sie jedoch die Familienbetriebe aus. Sie bestimmt weiter, daß dieses Verbot nicht gelten soll im Falle von höherer Gewalt, bei unvorhersehbaren Unterbrechungen im Betrieb sowie bei bestimmten Produkten, wenn andernfalls deren Verlust zu befürchten wäre². In einem anderen Fall legte sie die Arbeitszeit der bei Straßentransporten Beschäftigten auf 48 Stunden pro Woche fest, durchlöchernte diese präzise Regelung jedoch durch zahlreiche Ausnahmebestimmungen. So sind längere Arbeitszeiten möglich bei Unfällen, Pannen, unvorhergesehenen Verspätungen, beim Fehlen unersetzlicher Personen, in Katastrophenfällen, bei dringenden Notwendigkeiten im öffentlichen Interesse usw.³

Bedeutender noch als diese von der Konferenz selbst festgelegten Ausnahmen sind dagegen die in zahlreichen Übereinkommen den

1 C Nr. 89, 1948 (rev.), Art. 3.

2 Art. 4 des Übereinkommens.

3 Vgl. Art. 5, 11 u. 12 des Übereinkommens Nr. 67 (1939).

einzelnen Mitgliedstaaten eingeräumten generellen Ermächtigungen, die es dem Ermessen der Staaten überlassen, ob und in welchem Maße sie von der Regelung eines Übereinkommens abweichen wollen.

II. Die generelle Ermächtigung zur Abweichung durch die einzelnen Staaten

Das Verfahren, die Mitglieder generell zu ermächtigen, die erforderlichen Abweichungen selbst vorzunehmen, bietet den Vorteil, daß diese tatsächlich den jeweiligen besonderen Gegebenheiten angepaßt und vor allem nur dann vorgenommen werden, wenn sie wirklich erforderlich sind.

Werden dagegen Ausnahmen durch die Konferenz selbst festgelegt, so wird zwar eine größere Einheitlichkeit erzielt — worauf es der IAO ja weniger ankommt —, statt dessen ist die Regelung jedoch weit weniger elastisch und die Ausnahmen umfassen auch Staaten, die ihrer nicht bedürften.

Die Konferenz hat sich hier sehr unterschiedlicher Methoden bedient.

1. Abweichung von einem Übereinkommen

a) Die Konferenz kann den einzelnen Staaten die Möglichkeit einräumen, bestimmte Industriezweige, Personengruppen oder Beschäftigungsarten von der Anwendung eines Übereinkommens ganz auszunehmen⁴.

So ordnet die Konferenz im Übereinkommen Nr. 81 an, daß jeder Staat, für den diese Regelung in Kraft tritt, über ein Arbeitsüberwachungssystem verfügen muß. Gleichzeitig ermächtigt sie jedoch die nationalen Gesetzgeber, Gruben- und Transportunternehmen ganz oder teilweise auszunehmen, da ein Überwachungssystem in diesen Zweigen besondere technische Probleme stellt und die Bestimmungen des Übereinkommens nicht ohne weiteres auf sie anwendbar wären. Andererseits bestand aber auch kein Anlaß, diese Unternehmen ganz auszunehmen, da in einer Reihe von Ländern die allgemeinen Arbeitsüberwachungssysteme bis zu einem gewissen Grad auch auf diese Zweige angewandt werden⁵.

⁴ Ein Mitglied kann auch ohne ausdrückliche Ermächtigung den Anwendungsbereich eines Übereinkommens auf bestimmte Teile seines Gebietes beschränken. Hierauf wird im Zusammenhang mit der Frage des Vorbehaltes noch zurückzukommen sein.

⁵ C Nr. 81 (1947), Art. 1 u. 2 Abs. 2 sowie Rapp. explic., 30 CR, 1947, S. 482.

In Übereinkommen Nr. 99 verpflichtet sie die Mitglieder, geeignete Bestimmungen zur Festlegung von Mindestlöhnen in der Landwirtschaft zu erlassen. Dabei gestattet sie den zuständigen Stellen der einzelnen Staaten, von der Anwendung des Übereinkommens oder eines Teiles seiner Bestimmungen die Personengruppen auszuschließen, auf die ihrer besonderen Arbeitsbedingungen wegen diese Regeln nicht anwendbar sind. Diese Ermächtigung wurde eingeführt, um die Verschiedenheiten in den einzelnen Ländern und insbesondere den Umstand zu berücksichtigen, daß die Landwirtschaft vielfach von Familienbetrieben bestimmt wird⁶.

b) Ein Übereinkommen kann es auch ganz den einzelnen Staaten überlassen, den Anwendungsbereich einer Regelung festzulegen. Die betreffenden Staaten können dann entsprechend ihren besonderen Gegebenheiten die Betriebe, Personen oder Beschäftigungsarten ausnehmen, deren Besonderheiten eine Übernahme der betreffenden Verpflichtungen unmöglich machen würden. So überläßt es z. B. Artikel 1 Abs. 2 des Übereinkommens Nr. 99 den einzelnen Mitgliedern, nach Konsultierung der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die Betriebe, Beschäftigungsarten und Personengruppen zu bestimmen, auf welche die zu errichtende Regelung zur Festlegung von Mindestlöhnen Anwendung finden soll. Dabei sichert die Erwähnung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, daß auch bei einer teilweisen Verlagerung der Entscheidung auf die innerstaatliche Ebene die Interessen der Betroffenen, entsprechend dem „système tripartite“ der IAO, weitgehend gewahrt bleiben.

c) Die Konferenz kann Abweichungen auch in der Form gestatten, daß für bestimmte Personengruppen Sonderregelungen getroffen werden. Solche Bestimmungen finden sich in den auf der 17. Tagung 1933 angenommenen Übereinkommen Nr. 35 bis 40 über Sozialversicherung, die den Staaten die Möglichkeit einräumen, die Grenzarbeiter, deren Wohnsitz im Ausland liegt, von den zu errichtenden Versicherungssystemen auszunehmen und einer Sonderregelung zu unterstellen⁷.

d) Eine Reihe von Übereinkommen gestatten ferner, die übernommenen Verpflichtungen zeitweise außer Kraft zu setzen, um be-

6 C Nr. 99, 1951, Art. 1 Abs. 1 u. 3 usw. (Rapp. explic., 33 CR, 1951, S. 535). — Weitere Beispiele etwa in C Nr. 67, Art. 3; C Nr. 71, Art. 2 Abs. 2; C Nr. 95, Art. 2; C Nr. 106, Art. 5 usw.

7 Vgl. z. B. C Nr. 35 (Altersversicherung), Art. 14; die gleichen Bestimmungen finden sich auch in den anderen Übereinkommen.

stimmten Krisensituationen gerecht zu werden. Solche Aussetzungen können etwa in Fällen höherer Gewalt, bei Gefahr für die nationale Sicherheit oder im Kriegsfall durch Erlaß der Regierungen oder durch die zuständigen Stellen unter Konsultierung der betroffenen Berufsorganisationen angeordnet werden⁸.

e) Eine weitere Methode hat die Konferenz auf ihrer 19. Tagung bei der Frage der Wahrung der Pensionsrechte der Wanderarbeiter angewandt⁹. In diesen Fällen mußte jede Abweichung durch einen Staat notwendigerweise auch unmittelbare Interessen anderer Staaten beeinträchtigen. Dementsprechend gestattete die Konferenz Abweichungen hier nur durch besondere Verträge mit anderen Staaten und unter der Voraussetzung, daß Rechte und Pflichten anderer Mitglieder, die diesen Verträgen nicht beitreten, nicht berührt werden und die abweichende Regelung insgesamt mindestens gleichwertig ist¹⁰. Diese Art der Regelung bietet den Vorteil, den Arbeitern gleichwertige Rechte zu sichern und dennoch den einzelnen Staaten die Möglichkeit zu geben, das ihnen gemäße System zu wählen.

f) Schließlich kann die Anwendung eines Übereinkommens vom Abschluß bi- oder multilateraler Verträge abhängig gemacht werden.

Diesen Weg hat die Konferenz 1952 auf der 32. Tagung bei der Errichtung einer „norme minimum de la sécurité sociale“¹¹ beschritten, um die Gegenseitigkeit der für ausländische Arbeiter übernommenen Verpflichtungen zu sichern. Bereits auf der 17. Tagung im Jahre 1933, auf der die Konferenz Übereinkommen über einzelne Zweige der Sozialversicherung angenommen hatte¹², war der Vorschlag gemacht worden, die tatsächliche Anwendung der Übereinkommen vom Abschluß einzelner Verträge abhängig zu machen. Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt. Der zuständige Ausschuß war in seiner Mehrheit der Überzeugung, daß solche Verträge nach den bisherigen Erfahrungen keine wirksame und ausreichende Lösung gewährleisten. Dieses Verfahren würde außerdem ein Übereinkommen, das auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung in- und ausländischer Arbeiter beruht, seiner ganzen Substanz berauben. Es würde schließlich dem Wesen eines Übereinkommens widersprechen, die Durchführung übernommener Verpflichtungen ins Belieben der einzelnen

8 Vgl. z. B. C Nr. 67, Art. 19; C Nr. 79, Art. 4 Abs. 2; C Nr. 94, Art. 8; C Nr. 106, Art. 13 usw.

9 C Nr. 48, 1935.

10 C Nr. 48, Art. 19.

11 C Nr. 102.

12 C Nr. 35—40.

Parteien zu stellen. Es könnte dann geschehen, daß ein Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat, keine Verträge abschließt, womit die auf seinem Gebiet beschäftigten Arbeiter ohne jeden Schutz wären. Die Erfahrung hatte gezeigt, daß solche Verträge nur zwischen Staaten geschlossen zu werden pflegen, zwischen denen ein intensiver Austausch von Arbeitskräften stattfindet¹³.

Gerade bei der Frage der Sozialversicherung spielt jedoch die Gegenseitigkeit eine wichtige Rolle. Die Konferenz hat sich daher bei der globalen Regelung der gesamten Frage der sozialen Sicherheit in Übereinkommen Nr. 102 über ihre früheren Bedenken hinweggesetzt. Sie hat die Gleichbehandlung ausländischer Arbeiter bezüglich bestimmter Versicherungszweige davon abhängig gemacht, daß die Heimatländer der betreffenden Arbeiter die gleichen Verpflichtungen übernehmen. Darüber hinaus gibt sie den Staaten die Möglichkeit, die Durchführung der Gleichbehandlung vom Abschluß bi- oder multilateraler Verträge abhängig zu machen, die eine Gegenseitigkeit ausdrücklich regeln¹⁴.

2. Abweichungen von einzelnen Bestimmungen

a) Auch von einzelnen Bestimmungen können bestimmte Personengruppen, Betriebe, Gebiete oder Beschäftigungszweige ausgenommen werden.

So hat etwa die nationale Gesetzgebung die Möglichkeit, für Artisten und Künstler Abweichungen von der allgemeinen Regelung der Nachtarbeit Jugendlicher zu erlauben, sofern bestimmte, genau bezeichnete Bedingungen erfüllt sind¹⁵. Oder die Konferenz umschreibt in Übereinkommen Nr. 89 den Begriff „Nacht“ als eine Periode von mindestens 11 Stunden, die einen bestimmten zwischen 22 und 7 Uhr liegenden Zeitraum von mindestens 7 Stunden umfassen muß und verbietet während dieser Zeit jede Beschäftigung von Frauen¹⁶. Gleichzeitig ermächtigt sie jedoch die zuständigen Stellen, unterschiedliche Zeiträume für verschiedene Gebiete, Industriezweige oder Unternehmen festzulegen; liegen diese Zeiträume nach 23.00 Uhr, so sind die betreffenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu konsultieren¹⁷.

13 Vgl. Rapp. explic., 16 CR, 1932, S. 722, 723 u. 726.

14 C Nr. 102, Art. 68 Abs. 2.

15 C Nr. 79, Art. 5.

16 C Nr. 89, 1948 (rev.), Art. 2, Art. 3.

17 Art. 2 des Übereinkommens.

b) In anderen Fällen kann die Abweichung von einer einzelnen Bestimmung unter bestimmten, im Übereinkommen geregelten Voraussetzungen gestattet werden.

So ermächtigt z. B. das Übereinkommen über die Arbeitszeiten bei Straßentransporten die zuständigen Stellen, ein Überschreiten der vorgesehenen Arbeitszeiten dann zuzulassen, wenn es an den unerläßlichen Facharbeitern fehlt¹⁸, oder es können auf dem Gesetzeswege geeignete Stellen ermächtigt werden, in einzelnen Fällen Jugendlichen über 16 Jahren befristete Lizenzen zu erteilen, die sie von den Beschränkungen der Nachtarbeit Jugendlicher befreien, wenn dies aus zwingenden Gründen der Berufsausbildung erforderlich ist¹⁹. Ferner können für Saisonbetriebe, oder wenn es besondere Umstände erfordern, die Zeiträume, während der die Nachtarbeit von Frauen verboten ist, an 60 Tagen im Jahr auf 10 Stunden herabgesetzt werden²⁰.

c) Eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine strengere und eine weniger strenge Norm zu errichten und es dann den einzelnen Staaten zu überlassen, die strengere Norm durch die weniger strenge zu ersetzen. Als Beispiel hierfür sei wiederum das Übereinkommen Nr. 79 erwähnt. In Artikel 3 setzte hier die Konferenz das Mindestalter für die Nachtarbeit Jugendlicher auf 18 Jahre fest. Mitglieder, deren Gesetzgebung bisher ein niedrigeres Alter vorsah, können jedoch nach Artikel 7 durch eine der Ratifikation beigefügte Erklärung das Alter von 18 Jahren durch ein niedrigeres Alter, das nicht unter 16 Jahren liegen darf, ersetzen²¹.

Schließlich können die Staaten ermächtigt werden, sich von einzelnen Verpflichtungen durch Verträge mit anderen Staaten zu befreien. Diesen Weg hat die Konferenz auf der 17. Tagung bei der Abfassung der bereits erwähnten Übereinkommen über Sozialversicherung beschritten. Sie unterstellte die Versicherung der Arbeiter grundsätzlich dem am Arbeitsort geltenden Recht, sah jedoch gleichzeitig vor, daß durch Verträge zwischen den interessierten Mitgliedstaaten Ausnahmen von diesem Grundsatz bestimmt werden können²².

18 C Nr. 67, 1939, Art. 10.

19 C Nr. 79, 1946, Art. 4 Abs. 3.

20 C Nr. 89, 1948 (rev.), Art. 6.

21 Weitere Beispiele C Nr. 77, 1946, Art. 9; C Nr. 78, Art. 9; C Nr. 90, Art. 7.

22 C Nr. 35, 1933, Art. 13, ebenso C Nr. 36—40.

3. Abweichungen in Form einer allmählichen Anpassung

In einigen Übereinkommen hat die Konferenz Abweichungen von einer Regelung ausdrücklich als Übergangsregelung bezeichnet und nur in der Form zugelassen, daß Bestimmungen zu einer stufenweisen progressiven Anwendung erlassen werden.

Dies war der Fall auf der 38. Tagung im Jahre 1955, als die Konferenz in Übereinkommen Nr. 104 anordnete, daß die zuständigen Stellen darauf hinarbeiten müßten, alle strafrechtlichen Sanktionen bei Vertragsverletzungen eingeborener Arbeiter abzuschaffen: diese Abschaffung müsse durch geeignete, sofort anwendbare Maßnahmen verwirklicht werden. Eine weitere Aufrechterhaltung strafrechtlicher Sanktionen hätte den modernen Auffassungen von den vertraglichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie der menschlichen Würde und den Menschenrechten widersprochen²³. Um jedoch zu vermeiden, daß Staaten dem Übereinkommen erst beitreten, wenn sie in der Lage und bereit sind, alle Strafsanktionen abzuschaffen, was die praktische Tragweite des Textes vermindern würde, schuf man die Möglichkeit, progressiv zu einer totalen Abschaffung zu gelangen²⁴. Danach müssen in allen Fällen, in denen es nicht möglich erscheint, sofort anwendbare Maßnahmen zu ergreifen, Regelungen getroffen werden, um die bestehenden Sanktionen schrittweise zu beseitigen. Diese Beseitigung muß so rasch wie möglich, spätestens jedoch ein Jahr nach der Ratifikation des Übereinkommens, abgeschlossen sein²⁵.

Einen etwas verschiedenen Weg zur Erreichung des gleichen Zieles beschritt die Konferenz 1952 auf der 35. Tagung bei der Revidierung des Übereinkommens über Mutterschaftsschutz²⁶. Auch hier war man der Auffassung, daß man den Mitgliedern eine schrittweise Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens ermöglichen müsse. Der zuständige Ausschuß legte der Konferenz daher einen Entwurf vor, der in Artikel 7 zeitweise Abweichungen vorsah²⁷. Die Konferenz glaubte jedoch, daß die Mitgliedstaaten nicht allgemein zu einem bestimmten Zeitpunkt eine formelle Verpflichtung bezüglich ihrer zukünftigen Gesetzgebung eingehen könnten. Außerdem enthalte der Entwurf keine zeitliche Beschränkung, was die spätere Kontrolle der Ratifikation und Durchführung erschweren könne. Sie versprach sich statt dessen einen größeren Erfolg davon, eine pro-

23 C Nr. 104, Präambel.

24 Rapp. explic., 38 CR, 1955, S. 703.

25 Art. 3 u. 4. — Vgl. als weiteres Beispiel etwa C Nr. 61, 1937, Art. 12.

26 C Nr. 103.

27 Rapp. explic., 35 CR, 1952, S. 577/78.

gressive Entwicklung durch das System der jährlichen Berichte zu sichern und änderte den Entwurf entsprechend ab²⁸. Danach kann ein Mitglied durch eine der Ratifikation beigefügte Erklärung bestimmte Betriebs- und Beschäftigungsarten von der Anwendung des Übereinkommens ausschließen; diese Erklärung kann jederzeit ganz oder teilweise widerrufen werden²⁹. Um eine schrittweise Anpassung zu sichern, werden die Mitglieder, die eine solche Erklärung abgegeben haben, verpflichtet, in ihren jährlichen Berichten Angaben über den Stand ihrer Gesetzgebung und Praxis zu diesem Punkte zu machen und darzulegen, welche Maßnahmen bereits ergriffen sind oder ergriffen werden sollen. Außerdem hat der VR jeweils fünf Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens der Konferenz einen Bericht über die Durchführung dieser Abweichungen zu erstatten und geeignete Maßnahmen vorzuschlagen³⁰.

Auf welche Art die schrittweise Anwendung eines Übereinkommens durchzuführen ist, wird oft vom Einzelfall abhängen. Grundsätzlich ist jedoch festzuhalten, daß eine ausdrückliche Regelung in den geeigneten Fällen wünschenswert erscheint, da die Konferenz so eine formelle Handhabe erhält, um eine Kontrolle und einen gewissen Druck auf die einzelnen Staaten ausüben zu können.

III. Die Errichtung von Alternativregelungen

Es sind Fragen denkbar, bei deren Lösung sich die einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlicher Methoden und Verfahren bedienen. Diese Verschiedenheiten können dann eine einheitliche Regelung unmöglich machen, obwohl eine Einigung über die sachlichen Grundsätze durchaus möglich wäre. In solchen Fällen wird es nützlich sein, mehrere Lösungen anzubieten, die zwar verschiedene Wege beschreiten, in ihrem Inhalt jedoch gleichwertig sind. Die einzelnen Staaten können sich dann für die Lösung entscheiden, die ihrem eigenen System am ehesten entspricht. In den geeigneten Fällen kann so eine Einigung erzielt werden, die zwar auf Kosten der Einheitlichkeit des geschaffenen Rechtes geht, jedoch dazu beiträgt, den sozialen Fortschritt in den einzelnen Ländern durch die Übernahme wenn nicht gleicher, so doch gleichwertiger Verpflichtungen voranzutreiben.

Die Konferenz hat sich wiederholt dieser Methode bedient. Auf ihrer 32. Tagung im Jahre 1949 nahm sie ein Übereinkommen über

28 35 CR, S. 371 ff.

29 Art. 7 Abs. 1, 2 u. 3.

30 Art. 7 Abs. 4 u. 5.

Lohnschutz an und räumte u. a. im Falle des Konkurses eines Unternehmens den dort beschäftigten Arbeitnehmern für ihre Löhne eine bevorrechtigte Gläubigerstellung ein. Welche Lohnforderungen dabei bevorrechtigt sind, bestimmt sich nach zwei alternativen Verfahren: Sie können entweder nach einem bestimmten Betrag oder für einen bestimmten Beschäftigungszeitraum festgelegt werden³¹. In einem anderen Fall verpflichtete sie die Mitgliedstaaten, welche dem betreffenden Übereinkommen beitreten, eine Altersversorgung für Seeleute zu schaffen, und bestimmte weiter, daß diese Einrichtung „einer der folgenden Regeln“ entsprechen müsse³².

IV. Die Gliederung eines Übereinkommens in mehrere Teile

Bereits auf der 20. Tagung im Jahre 1936 wurde der Versuch unternommen, diese Methode in die Praxis der IAO einzuführen. Bei der Beratung der Frage des bezahlten Jahresurlaubes³³ wurde die Einführung einer neuen Bestimmung vorgeschlagen, die, „in der Absicht, die Ratifikation zu erleichtern“, es jedem Mitglied ermöglicht hätte, dieses Übereinkommen nach einzelnen, auf bestimmte Kategorien von Unternehmen beschränkten Abteilungen zu ratifizieren. Der Vorschlag wurde jedoch abgelehnt mit der Begründung, ein solches Verfahren würde eine Neuerung darstellen, da bisher ein Übereinkommen immer unteilbar gewesen sei. Es würde außerdem große Unterschiede zwischen den Gesetzgebungen der einzelnen Länder hervorrufen³⁴. Man hat sich jedoch sehr bald schon über diese Bedenken hinweggesetzt und seither wiederholt auf dieses Verfahren zurückgegriffen.

a) Auf der 23. Tagung nahm die Konferenz ein Übereinkommen an, welches die Sicherheitsbestimmungen in der Bauindustrie regelt und in mehrere Teile gefaßt ist³⁵. Diese Aufteilung hatte hier allerdings noch mehr redaktionelle Bedeutung. Artikel 2 Abs. 2 sah lediglich vor, daß die nationale Gesetzgebung die zuständigen Stellen ermächtigen könne, nach Konsultierung der Berufsorganisationen von allen oder bestimmten Teilen ihrer Bestimmungen abzuweichen, ein Verfahren, das ja bereits früher angewandt wurde.

31 C Nr. 95, 1949, Art. 11 Abs. 1.

32 C Nr. 71, 1946, Art. 2 u. 3.

33 C Nr. 52 u. R Nr. 47, 1936.

34 20 CR, 1936, S. 641.

35 C Nr. 62, 1937.

b) In einer Reihe anderer Übereinkommen dient dieses Verfahren jedoch in erster Linie dazu, den einzelnen Staaten eine Beschränkung auf einen Teil der Verpflichtungen zu ermöglichen und der Regelung so eine größere Elastizität zu verleihen.

aa) So ist das Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht aus dem Jahre 1947 in mehrere Teile gefaßt, wobei Teil I die Arbeitsüberwachung in der Industrie und Teil II die Arbeitsüberwachung im Handel regelt. Dieser Teil II kann von jedem Mitglied, das das Übereinkommen ratifiziert, durch eine der Ratifikation beigefügte Erklärung ausgeschlossen werden³⁶.

bb) Ähnlich ist das Verfahren im Übereinkommen Nr. 63 über Lohn- und Arbeitszeitstatistiken aus dem Jahre 1938. Die Regelung ist in mehrere Teile gefaßt, welche die unterschiedlichen statistischen Methoden der einzelnen Mitglieder berücksichtigen, von denen die einen mehr auf Lohnsätze und normale Arbeitszeiten abstellen, während die anderen Angaben über die tatsächlichen Löhne und die durchgeführten Arbeitszeiten größere Bedeutung beimessen. Das Übereinkommen gliedert sich dementsprechend in drei Hauptteile (Teil II bis IV). Staaten, die das Übereinkommen ratifizieren, können sich dann für das der Praxis ihres Landes entsprechende System entscheiden und durch eine der Ratifikation beigefügte Erklärung einen oder zwei der Teile II bis IV von den übernommenen Verpflichtungen ausschließen³⁷.

cc) In einem anderen Fall hat sich die Konferenz dieses Verfahrens bedient, um eine progressive Verwirklichung des gewünschten Zieles zu bewirken. Dies war der Fall bei der Revision des Übereinkommens Nr. 34 über die Stellen für entgeltliche Arbeitsvermittlung aus dem Jahre 1933. Die Neufassung behandelt in Teil II die stufenweise Abschaffung der entgeltlichen Arbeitsvermittlung, während für den Fall, daß die Abschaffung einem Mitgliedstaat noch nicht möglich sein sollte, Teil III die entgeltliche Arbeitsvermittlung regelt. Jedes Mitglied, welches das Übereinkommen ratifiziert, muß in der Ratifikationsurkunde angeben, ob es Teil II oder III des Übereinkommens annimmt. Hat es sich für Teil III entschieden, so kann es später jederzeit dem Generaldirektor mitteilen, daß es Teil II annimmt. Mit der Registrierung dieser Mitteilung tritt dann Teil II für das betreffende Mitglied in Kraft; Teil III verliert im gleichen Zeitpunkt seine Gültigkeit³⁸.

dd) Einen weiteren Weg hat die Konferenz schließlich 1952 bei der Abfassung des Übereinkommens über die Mindestnorm der sozialen

36 Art. 25 Abs. 1.

37 C Nr. 63, Art. 2 Abs. 1 u. Rapp. explic., 24 CR, 1938, S. 664.

38 C Nr. 96 (rev.), 1949, Art. 2.

Sicherheit beschritten, welches aus mehreren obligatorischen und fakultativen Teilen besteht, wobei eine Annahme der fakultativen Teile ausdrücklich erklärt werden muß.

Die Konferenz hatte hier zu berücksichtigen, daß in den einzelnen Ländern nicht nur verschiedene Kategorien von Leistungen bestehen, sondern diese Leistungen auch durch verschiedene Institutionen gewährt werden. So gibt es z. B. Länder, die im Krankheitsfalle nur ärztliche Hilfe und andere, die nur Geldleistungen gewähren, gleichgültig, ob dies nun durch eine Einrichtung des öffentlichen Dienstes, des sozialen Beistandes oder der Sozialversicherung geschieht, während diese beiden Leistungskategorien in dem klassischen Versicherungssystem durch die gleiche Einrichtung gewährt werden. Die vorgesehene Regelung mußte also den einzelnen Mitgliedern ermöglichen, sowohl auf der Grundlage eines der beiden Systeme oder beider Systeme zusammen zu ratifizieren³⁹. Sie gliederte daher das Übereinkommen neben allgemeinen Bestimmungen (Teil I, XIII und XIV) in elf Teile, die sich mit den einzelnen Sozialleistungen befassen (Teil II bis XII)⁴⁰. Teil I, XIII und XIV enthalten Bestimmungen formeller oder allgemeiner Art, die das gesamte Übereinkommen betreffen; sie müssen daher angenommen werden. Die übrigen Teile (II bis X) betreffen die einzelnen Sozialleistungen. Hier bleibt es den Staaten grundsätzlich überlassen, zu welchen Leistungen sie sich verpflichten wollen. Es müssen jedoch mindestens drei der Teile II bis X, davon mindestens einer der Teile IV bis VI, VII und X angenommen werden. Tritt ein Staat dem Übereinkommen bei, so muß er in seiner Ratifikation darlegen, für welche der Teile II bis X er sich verpflichtet⁴¹.

c) Obgleich dieses Verfahren ein hohes Maß an Elastizität mit sich bringt und damit die Aussicht auf einen Erfolg der Regelung vergrößert, stieß es doch immer wieder auf Widerstand. So kam es auf der 40. und 42. Tagung bei der Beratung des Übereinkommens über die Arbeitsbedingungen der Plantagenarbeiter, das gleich dem Überein-

39 Rapp. explic., 34 CR, 1951, S. 615/16.

40 „Soins médicaux“ (II), „indemnités de maladie“ (III), „prestations de chômage“ (IV), „prestation de vieillesse“ (V), „prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles“ (VI), „prestations aux familles“ (VII), „— de maternité“ (VIII); „— d'invalidité (IX) u. „— de survivants“ (X) sowie „calculs de paiement périodiques“ (XI) u. „égalité de traitement des résidents non nationaux“ (XII).

41 C Nr. 102, Art. 2. — Das Übereinkommen wurde bis 1960 von 11 Staaten ratifiziert. Von diesen Staaten haben Deutschland die Teile II u. X, Belgien die Teile II, IV, V, VI u. IX sowie Großbritannien die Teile II, V, VII u. X ratifiziert (44 RRA 1960, S. 112).

kommen Nr. 102 in obligatorische und fakultative Teile gefaßt ist⁴², zu lebhaften Auseinandersetzungen über diese Frage. Vor allem die Arbeitgeberseite wandte ein, ein Übereinkommen müsse von allgemeiner Anwendung sein und dürfe keine fakultativen Teile enthalten. Die Einführung fakultativer Teile würde den einzelnen Staaten die Möglichkeit geben, unter den Verpflichtungen, welche das Übereinkommen auferlege, zu wählen. Es würde so unweigerlich eine Ungleichheit in der Anwendung der angenommenen Normen entstehen, wodurch auch vom Gesichtspunkt der Konkurrenz auf dem Weltmarkt bestimmte Staaten benachteiligt werden könnten. Dies widerspreche den Zielen eines internationalen Arbeitsübereinkommens, das allen Staaten die gleichen Verpflichtungen auferlegen müsse. Die Anhänger des vorgeschlagenen Verfahrens, die sich dann auch durchsetzten, hielten dem entgegen, daß die Möglichkeit, nur bestimmte Teile eines Übereinkommens zu ratifizieren, erlauben würde, eine größere Zahl von Ratifikationen zu erreichen, als wenn dem Übereinkommen in seiner Gesamtheit beigetreten werden müßte. Einige Delegierten waren sogar der Auffassung, daß eine Streichung dieser Bestimmung eine Ratifikation in der nächsten Zukunft überhaupt unmöglich machen würde. Die Unterscheidung in obligatorische und fakultative Teile führe dagegen ein Element der Elastizität ein, das jedem Mitglied erlauben würde, die besondere Situation seines Landes zu berücksichtigen. Vor allem aber wurde mit Recht darauf hingewiesen, daß es ungenau sei, von einer teilweisen Ratifikation zu sprechen. Ziel dieses Verfahrens sei vielmehr, zu einer „stufenweisen Ratifikation“ des Übereinkommens zu gelangen⁴³.

Diese Eigenschaft einer stufenweisen Ratifikation kommt in besonderen Bestimmungen zum Ausdruck, die auch in andere entsprechende Übereinkommen aufgenommen wurden. Danach sind die Staaten, die einzelne Teile eines Übereinkommens ausschließen, verpflichtet, in ihrem nach Artikel 22 der Verfassung zu unterbreiten den jährlichen Bericht mitzuteilen, welche Fortschritte erzielt wurden, um auch die ausgeschlossenen Teile anzuwenden⁴⁴. Es ist ferner ein erleichtertes Verfahren zur Ausdehnung der übernommenen Verpflichtungen festgelegt, das keine formelle Ratifikation mehr erfordert. Der betreffende Staat kann vielmehr jederzeit durch eine einfache Erklärung dem Generaldirektor des IAA mitteilen, daß er nun auch die Verpflichtungen aus den bisher ausgeschlossenen Teilen

42 C Nr. 110, 1958, Art. 3.

43 Rapp. explic., 40 CR, 1957, S. 781 u. 42 CR, 1958, S. 765/67.

44 C Nr. 110, Art. 3 Abs. 2. — Weitere Beispiele: C Nr. 63, Art. 2 Abs. 3; C Nr. 81, Art. 25 Abs. 3; C Nr. 102, Art. 76 Abs. 2.

übernimmt. Diese Erklärung gilt als integrierender Bestandteil der Ratifikation und erlangt mit dem Zeitpunkt der Notifikation entsprechende Wirkung⁴⁵.

V. Die Abfassung eines Übereinkommens mit mehreren Anhängen („Annexes“)

Die Konferenz revidierte 1949 auf ihrer 32. Tagung ihre bisherige Regelung der Frage der Wanderarbeiter⁴⁶. Sie bediente sich dabei erstmals eines Verfahrens, das von der amerikanischen Regierung vorgeschlagen worden war und sich offensichtlich an dem amerikanischen und skandinavischen Beispiel des „loi-modèle“ inspirierte⁴⁷. Während es vom Standpunkt der Weltwirtschaft sehr wünschenswert war, die Auswanderung aus überbevölkerten Gebieten in unterbevölkerte Länder zu erleichtern, war die Regelung in ihrer bisherigen Fassung eher geeignet, ausreichende Wanderungen zu erschweren denn zu erleichtern.

Die Beratungen der „Commission permanente des migrations“, der die vorbereitenden Arbeiten übertragen waren, hatten zwei wesentlich verschiedene Gesichtspunkte ergeben: Ein Teil der Mitglieder vertrat die Auffassung, man müsse ein Übereinkommen annehmen, das hinreichend allgemein sei, die fundamentalen Rechte der Wanderarbeiter umfasse und von einer möglichst großen Zahl von Staaten angenommen werden könne. Andere Mitglieder wiederum meinten, das Übereinkommen müsse als Modell dienen und ins einzelne gehende Bestimmungen für die Regelung dieser Frage enthalten. Es sei wesentlich, daß die Texte Maßnahmen für den vollen Schutz der Wanderarbeiter festlegen, selbst wenn dadurch keine größere Zahl von Ratifikationen erlangt würde.

Der amerikanische Vorschlag versuchte, diese beiden Gesichtspunkte in Einklang zu bringen und stützte sich auf eine Konzeption, die bisher in der Praxis der IAO unbekannt war. Die Konferenz nahm diesen Vorschlag an und ging bei der Neufassung der Regelung von dem von der amerikanischen Regierung vorgeschlagenen Text aus⁴⁸.

45 Vgl. C Nr. 102, Art. 4 u. C Nr. 110, Art. 3 Abs. 3; ähnlich auch schon C Nr. 63, Art. 2 Abs. 2 u. C Nr. 81, Art. 25 Abs. 2, die bestimmen, daß eine Erklärung, die einen Teil ausschließt, jederzeit widerrufen werden kann.

46 C Nr. 66 u. R Nr. 61 u. 62, 1939, neu gefaßt in C Nr. 97 u. R Nr. 86 (1949).

47 Vgl. auch den im Anhang zu R Nr. 86 enthaltenen „accord-type“, der bereits oben behandelt wurde.

48 Vgl. Rapp. explic., 32 CR, 1949, S. 565/66 u. 575 ff.

An Stelle des ursprünglichen Entwurfes der Kommission, der ein aus mehreren Teilen bestehendes Übereinkommen sowie ein weiteres Übereinkommen vorsah, besteht der von der Konferenz angenommene Text aus einem allgemeinen, auf alle Wanderarbeiter anwendbaren Übereinkommen. Dieses Übereinkommen beschränkt sich auf allgemeine Grundsätze, da es auf alle möglichen Arten von Wanderarbeitern — z. B. die aus eigener Initiative ausgewanderten und die angeworbenen — angewandt werden sollte und eine Regelung von Einzelfragen die spätere Ratifikation hätte erschweren können⁴⁹. Die Details sind statt dessen in drei den Übereinkommen beigefügten Anhängen geregelt⁵⁰.

Jeder Staat, der dieses Übereinkommen ratifiziert, kann durch eine der Ratifikation beigefügte Erklärung einen oder alle Anhänge ausschließen. Erfolgt diese Erklärung nicht, so gelten die Anhänge als Bestandteil des Übereinkommens⁵¹. Hat ein Staat einen oder mehrere Anhänge ausgeschlossen, so kann er jederzeit seine Annahme durch eine einfache Erklärung an den Generaldirektor auf einen oder alle der ausgeschlossenen Anhänge ausdehnen, die dann wie das Übereinkommen selbst für das betreffende Mitglied verbindlich werden⁵².

Dazu kommt noch eine weitere Neuerung, die ebenfalls von großem Nutzen ist. Danach kann ein Mitglied, das einen oder mehrere Anhänge ausgeschlossen hat, erklären, daß es beabsichtigt, diese Anhänge als Empfehlungen zu betrachten⁵³. Dies bedeutet, daß das Mitglied, welches eine solche Erklärung abgibt, den gleichen Verpflichtungen wie bei einer normalen Empfehlung unterliegt⁵⁴. Die Bestimmungen des Anhanges würden so auch ohne die strenge Form des Übereinkommens den Staaten als Führer dienen können und schließlich einen gewissen Anreiz ausüben, durch eine Erklärung auch die ausgeschlossenen Anhänge noch anzunehmen.

Diese neue Methode bringt dem Verfahren der IAO ein weiteres Moment der Elastizität, das in sehr glücklicher Weise den Wunsch

49 Vgl. Rapp. explic., 32 CR, 1949, S. 578.

50 „Recrutement, placement et conditions d'emploi des travailleurs migrants qui ne sont pas recrutés en vertu d'arrangements relatifs à des migrations collectives intervenus sous contrôle gouvernemental“ (I); „Recrutement, . . . des travailleurs migrants recrutés en vertu d'arrangement . . .“ (II) u. „Importations des effets personnels, des outils et de l'équipement des travailleurs migrants“ (III).

51 Art. 14 Abs. 1 u. 2.

52 Art. 14 Abs. 3.

53 Art. 14 Abs. 4 („ . . . d'accepter une telle annexe comme ayant la valeur d'une recommandation“).

54 Vgl. z. B. Art. 19 Abs. 6d) Verf. (Informationspflicht).

nach einer präzisen Regelung mit den Erfordernissen einer universellen Anwendbarkeit vereint. Ihr Wert läßt sich bereits daraus erkennen, daß das alte Übereinkommen von keinem Staat ratifiziert wurde und somit nicht in Kraft getreten ist, während das revidierte Übereinkommen bis 1960 bereits 12 Ratifikationen erhalten hat⁵⁵.

B. Sonderbestimmungen für bestimmte Staaten oder Staatengruppen

I. Vorbemerkung

Die IAO ist bemüht, den Arbeitern gerechtere und menschlichere Arbeitsbedingungen zu verschaffen. Gleichzeitig muß sie aber auch die höher entwickelten Länder gegenüber der Konkurrenz der Staaten schützen, die ihren Arbeitern weniger günstige Bedingungen einräumen. Gerade in den weniger entwickelten Ländern bestehen oft für die entstehenden Industrien unerschöpfliche Reserven an Arbeitskräften, was leicht zu ungerechten sozialen Bedingungen führt und eine Anwendung der von der IAO errichteten Normen in diesen Gebieten besonders dringlich erscheinen läßt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß es hier Etappen gibt, die man nicht übergehen kann. So wäre es undenkbar, von nicht geregelten hohen Arbeitszeiten in unkontrollierten Industrien ohne Übergang zu dem System eines Achtstundentages regelmäßig überwachter Fabriken überzugehen. Man denke auch daran, daß sehr hohe Bevölkerungsziffern Staaten wie Indien zwingen können, weitgehend auf eine Mechanisierung zu verzichten, um einer möglichst großen Zahl von Menschen Gelegenheit zu geben, den notwendigsten Lebensunterhalt zu verdienen, selbst wenn dies auf Kosten gerechter Arbeitsbedingungen gehen sollte. Die an sich wünschenswerte Einbeziehung in den Bereich eines Übereinkommens wird daher oft nur dadurch möglich sein, daß man diesen Ländern Sonderbestimmungen einräumt⁵⁶.

Zu diesem Zweck bestimmt Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung:

„Bei der Aufstellung eines Übereinkommens oder einer Empfehlung von allgemeiner Geltung hat die Konferenz auf diejenigen Länder Rücksicht zu nehmen, in denen das Klima, die unvollkommene Ent-

55 Belgien, Kuba, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Guatemala, Israel, Italien, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen und Uruguay, nicht dagegen die USA (44 RRA, 1960, S. 105).

56 Vgl. RD, 3 CR, 1921, S. 1066 ff. u. 16 CR, 1932, S. 407.

wicklung der wirtschaftlichen Organisation oder andere besondere Umstände die Verhältnisse der Wirtschaft wesentlich abweichend gestalten; sie schlägt in solchen Fällen die Abänderungen vor, die sie angesichts der besonderen Verhältnisse als notwendig erachtet.“

II. Die Verwirklichung des in Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung geregelter Grundsatzes in der Praxis der IAO

1. Sonderbestimmungen für einzelne namentlich erwähnte Staaten

Die Konferenz hat in einer Reihe von Übereinkommen Bestimmungen aufgenommen, die zugunsten bestimmter Staaten Sonderregelungen enthalten.

a) So hat sie auf ihrer ersten Tagung im Jahre 1919 China, Persien und Siam ganz von der Anwendung des Übereinkommens über die Begrenzung der Arbeitszeit ausgenommen, gleichzeitig aber bestimmt, daß diese Frage auf einer der nächsten Tagungen zu prüfen sein wird⁵⁷.

b) Die Anwendung eines Übereinkommens kann auch teilweise ausgeschlossen sein, wie etwa im Falle Indiens, auf welches das Übereinkommen Nr. 1 nur bezüglich bestimmter Industrien und Beschäftigungszweige Anwendung findet⁵⁸. In einem anderen Fall ist eine Reihe von Vorschriften nicht auf Indien anwendbar, gleichzeitig wird jedoch an Stelle der ausgeschlossenen Artikel eine Sonderregelung errichtet, die unter anderem vorsieht, daß die zuständigen Stellen fünf Jahre nach Verkündigung der Gesetze, die zur Verwirklichung des Übereinkommens erlassen werden, die Situation im Hinblick auf eine Erhöhung des in dem Übereinkommen geregelten Mindestalters völlig überprüfen müssen⁵⁹.

c) Die Konferenz kann ferner bestimmen, daß ein Übereinkommen ganz oder teilweise für bestimmte Mitglieder erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft tritt. So wurde die Möglichkeit vorgesehen, die Anwendung des Übereinkommens Nr. 1 für Rumänien bis zum 1. Juli 1924 auszusetzen, für Griechenland bezüglich bestimmter Industriezweige bis zum 1. Juli 1923, für weitere Zweige bis zum

⁵⁷ Vgl. C Nr. 1, Art. 11.

⁵⁸ C Nr. 1 Art. 10.

⁵⁹ C Nr. 33, 1932, Art. 9 Abs. 1 Ziff. 5; vgl. auch C Nr. 5, Art. 6.

1. Juli 1924⁶⁰. Ohne zeitliche Beschränkung konnte Artikel 3 des Übereinkommens über die Nachtarbeit von Frauen von den Regierungen Indiens und Siams ausgesetzt werden⁶¹.

d) Es können ferner für bestimmte Staaten niedrigere Verpflichtungen festgelegt werden. So hat die Konferenz etwa Indien, Pakistan, Japan oder China höhere Arbeitszeiten zugestanden⁶² oder ein niedrigeres Zulassungsalter für die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen festgesetzt⁶³ oder sie beschränkt die Anwendung eines Übereinkommens auf Betriebe, die nach der innerstaatlichen Gesetzgebung (z. B. Indian Factories Act und Indian Mines Act) als Industriebetriebe anerkannt sind und überläßt es so den betreffenden Staaten, die Anwendung des Übereinkommens einzuschränken⁶⁴.

e) Ein Übereinkommen kann auch Erleichterungen vorsehen, die schrittweise abzubauen sind. Diese Methode hat die Konferenz im Falle Japans auf der 1. Tagung angewandt, als sie das Mindestalter für Kinder auf 15 Jahre festlegte und gleichzeitig bestimmte, es müsse bis spätestens 1. Juni 1925 auf 16 Jahre heraufgesetzt werden⁶⁵.

Schließlich sehen einige Übereinkommen ein besonderes vereinfachtes Verfahren zur Abänderung von Sonderbestimmungen vor. Es erlaubt der Konferenz, einzelne, bestimmte Staaten betreffende Artikel abzuändern, ohne daß deshalb eine Revision des gesamten Übereinkommens erforderlich wäre, die dann auch einer Ratifikation seitens der nicht betroffenen Staaten bedürfte⁶⁶. Vorschläge zu solchen Änderungen können nach Artikel 38 der Verfassung und den vom VR hierzu ausgearbeiteten Regeln zur vorherigen Untersuchung an eine Regionalkonferenz verwiesen werden⁶⁷.

60 C Nr. 1, Art. 13 u. 12. — Ähnlich für Japan, Art. 9d).

61 C Nr. 4, 1919, Art. 5 bzw. 6.

62 C Nr. 1, Art. 9b) u. 10.

63 C Nr. 5, 1919, Art. 5 u. 6. — Weitere Beispiele: C Nr. 6, Art. 5 u. 6; C Nr. 15, Art. 3c); C Nr. 33, Art. 9; C Nr. 59, Art. 6, 7 u. 8; C Nr. 77, Art. 10 Abs. 1c)—e); C Nr. 79, Art. 8 Abs. 1; C Nr. 90, Art. 8 Abs. 4—8 u. Art. 9.

64 C Nr. 89, 1948 (rev.), Art. 10 Abs. 3 u. Art. 11 Abs. 3; C Nr. 90, 1948 (rev.), Art. 8 Abs. 3 u. Art. 9 Abs. 3. — Ähnliche Bestimmungen in C Nr. 1, Art. 9; C Nr. 6, Art. 6; C Nr. 79, Art. 8 Abs. 1b).

65 C Nr. 1, Art. 9h); C Nr. 6, Art. 5.

66 C Nr. 59, 1937, Art. 9; C Nr. 60, Art. 9; C Nr. 77, 1946, Art. 10; C Nr. 79, Art. 8; C Nr. 89, 1948, Art. 12; C Nr. 90, Art. 10; bezüglich des Verfahrens s. u. S. 186/87.

67 Vgl. Code, S. CXXXVI, 29 Rapport II (1), S. 79 u. oben S. 27 ff.

2. Sonderbestimmungen für bestimmte Staatengruppen

Neben diesen Übereinkommen, die Sonderbestimmungen für namentlich erwähnte Staaten enthalten, gibt es auch Regelungen, welche Erleichterungen für bestimmte Kategorien von Staaten vorsehen. Diese Bestimmungen lassen sich nach der Art ihrer Voraussetzungen in drei Gruppen teilen:

a) Die erste Gruppe betrifft weniger entwickelte Länder, wobei die fehlende Entwicklung sowohl auf gesetzlichem als auch auf wirtschaftlichem Gebiet liegen kann.

So ermächtigt z. B. das Übereinkommen über das Verbot der Nachtarbeit von Frauen die Regierungen der Länder, die dieses Gebiet bisher noch nicht gesetzlich geregelt hatten, für höchstens drei Jahre von einer der vorgeschriebenen Normen abzuweichen⁶⁸.

Das Übereinkommen über die Mindestnorm der sozialen Sicherheit wendet sich dagegen an die Staaten, die auf wirtschaftlichem oder medizinischem Gebiet noch nicht einen ausreichenden Entwicklungsstand erreicht haben. Sie können sich, wenn die zuständigen Stellen dies wünschen und solange sie es für erforderlich halten, durch eine der Ratifikation beigefügte Erklärung auf bestimmte zeitweise Abweichungen berufen. Ein Staat, der von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, hat dann in dem nach Artikel 22 der Verfassung zu liefernden Jahresbericht anzugeben, ob die Gründe für diese Vorbehalte noch bestehen oder bis zu welchem Datum er darauf verzichtet, sich weiter auf die betreffenden Abweichungen zu berufen⁶⁹.

b) Die zweite Gruppe betrifft Länder mit ungünstigen klimatischen Bedingungen.

Die Konferenz bestimmt in solchen Fällen, in denen das Klima die Arbeit bei Tage besonders mühsam gestaltet, daß, um nur ein Beispiel herauszugreifen, die bestehenden Bestimmungen über das Verbot der Nachtarbeit von Frauen und Jugendlichen eingeschränkt werden können, sofern am Tage eine ausgleichende Ruhezeit gewährt wird⁷⁰.

c) Die dritte Gruppe enthält schließlich Sonderbestimmungen für Staaten mit dünn besiedelten Gebieten.

68 C Nr. 89, 1948 (rev.), Art. 9. — Weitere Beispiele: C Nr. 79, 1946, Art. 7; C Nr. 77, 1946, Art. 9; C Nr. 78, 1946, Art. 9; C Nr. 90, 1948, Art. 7.

69 C Nr. 102, 1952, Art. 3 Abs. 2.

70 C Nr. 89, 1948 (rev.), Art. 7; ebenso C Nr. 79, 1946, Art. 4 Abs. 1.

Bestimmungen dieser Art finden sich in mehreren Übereinkommen. Als Beispiel sei das auf der 29. Tagung angenommene Übereinkommen über die ärztliche Untersuchung von Kindern und Jugendlichen bei nicht gewerblichen Arbeiten herausgegriffen. Es enthält eine Sonderbestimmung für Staaten, deren Gebiet weite Gegenden umfaßt oder auf Grund der geringen Bevölkerungsdichte oder des Standes der wirtschaftlichen Entwicklung besondere Bedingungen aufweist. Halten die zuständigen Stellen solcher Länder die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens für undurchführbar, so können sie die betreffenden Gebiete von der Anwendung entweder ganz oder mit den für angemessen erachteten Ausnahmen bezüglich bestimmter Unternehmen oder Beschäftigungen ausnehmen⁷¹. Diese Abweichung kann jedoch nur im ersten auf Grund Artikel 22 der Verfassung zu liefernden Jahresbericht erklärt werden, der die betroffenen Gebiete genau bezeichnen muß. Weitere Vorbehalte sind dann nicht mehr möglich⁷². In den folgenden Jahresberichten sind dann die Gebiete anzugeben, für die ein Mitglied auf seinen Vorbehalt verzichtet⁷³.

III. Die Bedeutung des Verfahrens

Im ganzen gesehen ist die Bestimmung des Artikels 19 Abs. 3 der Verfassung — jedenfalls soweit sie Sonderbestimmungen für einzelne, namentlich erwähnte Staaten betrifft — ohne große Auswirkung geblieben. Die Konferenz hat nur in verhältnismäßig wenig Fällen solche Bestimmungen erlassen. Die politische und wirtschaftliche Entwicklung hat es immer schwieriger gemacht, eine allgemeine Zustimmung für die Annahme von Normen zu finden, die je nach der Gegend variabel sind⁷⁴. So wurde z. B. 1949 auf der 32. Tagung vorgeschlagen, in das Übereinkommen Nr. 95 über Lohnschutz eine Sonderbestimmung zugunsten Indiens einzufügen. Die Mehrheit der Delegierten lehnte dies jedoch ab mit der Begründung, es sei „inopportun d'adopter dans une convention des dispositions se référant à la législation d'un pays déterminé“⁷⁵.

71 C Nr. 77, 1949, Art. 8 Abs. 1.

72 Art. 8 Abs. 2 des Übereinkommens.

73 Art. 8 Abs. 3. — Weitere Beispiele: C Nr. 24, Art. 10 (vgl. hierzu auch Rapp. explic., 10 CR, 1927, I, S. 593 u. 316 ff.); C Nr. 25, Art. 9; C Nr. 62, 1937, Art. 5; C Nr. 63, 1938, Art. 23; C Nr. 78, 1946, Art. 7; C Nr. 81, 1947, Art. 29; C Nr. 88, 1948, Art. 12; C Nr. 94, 1949, Art. 7; C Nr. 95, Art. 17 u. C Nr. 96, Art. 15.

74 Code, aaO S. LXXXI/II u. XCVIII/IX.

75 Rapp. explic., 32 CR, 1949, S. 507.

In den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg hat allerdings eine Entwicklung eingesetzt, die geeignet sein könnte, Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung eine größere Bedeutung zu geben. Gemeint ist die ständig wachsende Zahl der Staaten, die seither ihre Unabhängigkeit erlangt haben. Es handelt sich hier durchweg um unterentwickelte Gebiete, die als Teil der jeweiligen Kolonialmächte bisher über Artikel 35 der Verfassung im gewissen Umfang den von der IAO errichteten Sozialnormen unterworfen waren. Gerade im Hinblick auf diese selbständig gewordenen Gebiete könnte Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung heute eine besondere Rolle zukommen⁷⁶.

C. Regelungen mit begrenztem Anwendungsbereich

I. Die Problematik des Verfahrens

Die IAO hat in ihrer bisherigen Praxis eine beträchtliche Zahl von Übereinkommen und Empfehlungen angenommen, deren Regelung nur einen bestimmten Kreis von Staaten betrifft. Zu dieser Kategorie zählte der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 1959 in seinem Bericht an die 42. Tagung der Konferenz 29 Seerechtsübereinkommen⁷⁷, 5 Übereinkommen betreffend die außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebiete⁷⁸, 4 Übereinkommen bezüglich der eingeborenen Arbeiter⁷⁹, 1 Übereinkommen über die Ur- und Stammesbevölkerung⁸⁰ sowie 1 Übereinkommen betreffend die Plantagenarbeiter⁸¹. Zu diesen Übereinkommen (sowie einigen Empfehlungen), die sich ausdrücklich an einen ganz bestimmten Kreis von Staaten wie etwa die seefahrenden Nationen oder die Kolonialmächte wenden, kommt noch eine weitere Zahl von Regelungen, deren Anwendungsbereich aus der Natur der Sache heraus begrenzt ist. So betrifft ein Übereinkommen über Wanderarbeiter nur Staaten, zwischen denen solche Wanderungsbewegungen stattfinden, während sich eine Regelung der Arbeitsbedingungen in Kohlengruben nur an die kohlefördernden Länder wendet. Noch

76 Hinsichtlich der abhängigen Gebiete vgl. unten S. 178 ff.

77 C Nr. 7, 8, 9, 15, 16, 22, 23, 27, 28, 32, 53, 54, 55, 57, 58, 68—76, 91—93, 108 u. 109.

78 C Nr. 82—86.

79 C Nr. 50, 64, 65 u. 104.

80 C Nr. 107.

81 C Nr. 110. — Vgl. 42 CR, 1959, S. 749 mit Fußnote.

mehr eingeschränkt ist etwa eine Regelung der Untertagearbeit von Frauen, die heute nur in sehr wenigen der für Grubenarbeit in Frage kommenden Staaten üblich ist⁸².

In diesem Zusammenhang entstehen einige Schwierigkeiten, die ihren Ursprung in dem universellen Charakter der IAO haben. Es läge an sich nahe, die Regelung von Fragen, die nur eine bestimmte Zahl von Staaten betreffen, eben auf diese Mitglieder zu beschränken. Forderungen, besondere Konferenzen für bestimmte Gegenstände, Staatengruppen oder Regionen einzuberufen, stießen jedoch auf großen Widerstand. So wurden die von der Friedenskonferenz angeregten besonderen Konferenzen für seearbeitsrechtliche Fragen zunächst von der Arbeitergruppe und dem IAA abgelehnt, die auch später wiederholt den Ausnahmecharakter dieser Konferenzen unterstrichen haben⁸³.

Hierzu ist festzustellen, daß die Konferenz grundsätzlich ihre TO auf bestimmte Fragen wie etwa die Arbeitsbedingungen der Seeleute beschränken kann, sofern die Tagung allen Mitgliedern offensteht und die ausgearbeiteten Texte von allen Staaten ratifiziert werden können, auch wenn es sich, um beim Beispiel der seerechtlichen Fragen zu bleiben, um Binnenstaaten handelt. Darüber hinausgehende Sonderkonferenzen (Regionalkonferenzen) wurden — bis heute jedenfalls — unter Berufung auf den Grundsatz der Universalität der IAO abgelehnt; Entscheidungen können nur von der allgemeinen Arbeitskonferenz getroffen werden⁸⁴.

II. Beispiele

Aus den oben erwähnten Übereinkommen mit begrenztem Anwendungsbereich seien nun zwei Beispiele herausgegriffen, die vom methodischen Standpunkt von besonderem Interesse sind.

a) Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hatte 1939, angesichts der sehr unterschiedlichen Anwendung der Übereinkommen auf die abhängigen Gebiete, angeregt, das IAA möge die Möglichkeit prüfen, Sonderübereinkommen für die Kolonialgebiete auszuarbeiten, welche die Bestimmungen der

82 Vgl. Rapp. explic. zu C Nr. 45 — 18 CR, 1934, S. 652 (damals schien dies nur noch in Indien und Japan der Fall zu sein).

83 Vgl. I BO, S. 271 u. 286 sowie *Wilson*, aaO S. 406 u. 407.

84 Vgl. hierzu die obigen Ausführungen zur Frage der Regionalkonferenzen (S. 27 ff.).

allgemeinen Texte in einer für diese Gebiete geeigneten Form aufgreifen könnten⁸⁵.

Auf der 30. Tagung 1947 nahm darauf die Konferenz ein Übereinkommen betreffend die Durchführung der internationalen Arbeitsnormen in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten an, das in seinem Anhang 13 bereits früher angenommene Übereinkommen enthält. Es handelt sich hier um Übereinkommen, welche die Konferenz für eine Anwendung auf die abhängigen Gebiete besonders geeignet hielt.

Dieses neue Verfahren ändert nichts an der Bestimmung des Artikels 35 der Verfassung, der die Ausdehnung eines Übereinkommens auf die abhängigen Gebiete regelt. In beiden Fällen sind die Auswirkungen und entstehenden Verpflichtungen praktisch die gleichen⁸⁶. Die neue Methode gestattet jedoch, für die Anwendung eines Übereinkommens auf nicht mutterländische Gebiete präzisere Verpflichtungen zu schaffen, als dies bei einer einfachen Anwendung von Artikel 35 der Verfassung möglich wäre. Außerdem erlaubt sie den Staaten, ein Übereinkommen nur für die abhängigen Gebiete zu ratifizieren, ohne gleichzeitig auch Verpflichtungen für das Mutterland übernehmen zu müssen⁸⁷.

b) Das zweite Beispiel betrifft das auf der 42. Tagung 1958 angenommene Übereinkommen Nr. 110 über die Arbeitsbedingungen der Plantagenarbeiter. Auch hier hat die Konferenz einen völlig neuen Weg beschritten.

Das Übereinkommen enthält eine Regelung, die sich aus einzelnen Bestimmungen bereits bestehender Übereinkommen zusammensetzt und sich in mehreren Teilen mit Fragen der Arbeitsverträge und Abschaffung von Strafsanktionen, der Löhne, des bezahlten Jahresurlaubes, des wöchentlichen Ruhetages, des Mutterschaftsschutzes, der Entschädigung bei Arbeitsunfällen, der Koalitionsfreiheit, der Arbeitsüberwachung, der Unterbringung sowie der sanitären Dienste befaßt. Die Konferenz hoffte auf diese Weise, die Anwendung gewisser Bestimmungen auf die Plantagenarbeiter zu beschleunigen

85 25 CR, 1933, S. 416.

86 Vgl. C Nr. 83, Art. 1 u. 2.

87 Diese Situation trat im Falle Großbritanniens ein, das am 27. 3. 1950 das Übereinkommen ratifizierte. Großbritannien erklärte, daß das unter Ziffer 12 im Anhang aufgeführte Übereinkommen Nr. 14 über den wöchentlichen Ruhetag in gewerblichen Betrieben, das hinsichtlich des Mutterlandes bis heute noch nicht ratifiziert ist, auf 17 der ihm unterstellten Gebiete ohne Änderungen angewandt werde, während es sich für 24 weitere Gebiete die Entscheidung vorbehalte. — Vgl. Code Bd. I, S. 293, XCVII/VIII u. 1148/50.

und bestimmte Übereinkommen auf diese Personengruppen auszu-dehnen⁸⁸.

Diesen Neuerungen gingen lebhaft Auseinandersetzungen über die Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit dieses Verfahrens voraus⁸⁹. Der wichtigste Einwand war von grundsätzlicher Bedeutung. Er ging dahin, daß die geplante Regelung einen Verzicht auf die Universalität der von der IAO ausgearbeiteten Normen darstelle, da es Bestimmungen, die für die Arbeiter im allgemeinen bestimmt seien, auf eine besondere Gruppe anwende. Der Text behandle keine für die Plantagenarbeiter charakteristischen Bedingungen, wie dies bei anderen Regelungen, etwa bezüglich der Hafenarbeiter, der Fall sei. Man befürchtete ferner, daß dieses Verfahren zu Interpretationsschwierigkeiten führen und außerdem einen Präzedenzfall für andere Gruppen darstellen könne⁹⁰.

Die Konferenz entschied sich dann dennoch für dieses Übereinkommen, jedoch mit dem ausdrücklichen Hinweis, daß es sich bei der hier angewandten Methode um einen Ausnahmefall handle⁹¹.

D. Sonstige Bestimmungen

I. Garantieklauseln

1. Artikel 19 Abs. 8 der Verfassung

Bereits auf der Friedenskonferenz im Jahre 1919 wurde die Befürchtung geäußert, die von der IAO zu erlassenden Normen könnten so ausgelegt werden, als würden sie eine Verminderung bereits eingeräumter günstigerer Rechte erfordern. Die Konferenz nahm deshalb in den Vertrag eine Garantieklausel auf⁹², die in ihrer heute geltenden Fassung des Artikels 19 Abs. 8 der Verfassung bestimmt:

„In keinem Fall darf die Annahme eines Übereinkommens oder einer Empfehlung durch die Konferenz, oder die Ratifikation eines Übereinkommens durch ein Mitglied so ausgelegt werden, als würde dadurch irgendein Gesetz, Rechtsspruch, Gewohnheitsrecht oder Vertrag berührt,

88 C Nr. 110, Präambel.

89 Vgl. Rapp. explic., 40 CR, 1957, S. 778 ff. u. 42 CR, 1958, S. 764 ff.

90 42 CR, S. 765.

91 Vgl. C Nr. 110, Präambel.

92 Art. 405 Vers. Vertr. u. I BO, S. 269 u. 285 (Bericht des zuständigen Ausschusses der Friedenskonferenz).

die den beteiligten Arbeitnehmern günstigere Bedingungen gewährleisten als sie in den Übereinkommen oder in den Empfehlungen vorgesehen sind.“

Diese Bestimmung, deren heutige Fassung auf der Verfassungsänderung des Jahres 1946 beruht, bezeichnet die von der IAO errichteten Normen somit ausdrücklich als Mindestnormen, die von den einzelnen Staaten jederzeit überschritten werden können, ein Verfahren, das zum Teil auch bei anderen Vereinheitlichungen angewandt worden ist⁹³. Sie hat die Aufgabe, die Ratifikation durch Staaten, deren nationale Normen auf einem höheren Niveau stehen, zu erleichtern.

Die Delegation der Konferenz für Verfassungsfragen hat sich 1946 eingehend mit dieser Frage befaßt und auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich Staaten mit höheren nationalen Normen sowohl auf politischer als auch juristischer Ebene bei der Ratifikation entgegenstellen können⁹⁴.

So kann es schwierig sein, die öffentliche Meinung für eine Norm zu interessieren, die nicht nur keinen Fortschritt bringt, sondern auch hinter dem eigenen Niveau zurückbleibt und deren Annahme eine Schwächung der eigenen höheren Norm bedeuten könnte. Dazu kommen die rechtlichen Probleme, die sich in den Ländern stellen, in denen die Ratifikation unmittelbar innerstaatliches Recht schafft, ohne daß zuvor eine Einführung durch ein besonderes Gesetz erforderlich wäre. Diese Schwierigkeiten soll die Garantieklausel des Artikels 19 Abs. 8 der Verfassung vermindern helfen⁹⁵.

2. Die Aufnahme von Garantieklauseln in die einzelnen Übereinkommen

Die Garantie des Artikels 19 Abs. 8 der Verfassung kann noch verstärkt werden, indem man entsprechende Klauseln in den Text der Übereinkommen selbst aufnimmt.

Die Konferenz hat in vielen Fällen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Bereits auf der ersten Tagung hat sie sich eines

93 Vgl. etwa das zwischen den Benelux-Staaten abgeschlossene Übereinkommen über die Zwangshaftpflichtversicherung der Kraftfahrzeughalter, das ebenfalls nur einen Mindestschutz festlegt (*van Hecke*, aaO S. 38/39).

94 Wie begründet solche Befürchtungen sind, beweist die Erklärung eines neuseeländischen Delegierten im Jahre 1947, bestimmte Übereinkommen seien nicht ratifiziert worden, da die Gesetzgebung seines Landes auf diesem Gebiet voraus sei (30 CR, 1947, S. 448 = Code, S. 1150 Fußnote 274 zu Art. 1340).

95 29 Rapport II (1), S. 57/58 (Délég. de la Conf.); Code, S. LXXXVIII.

ähnlichen Verfahrens bedient, als sie das Übereinkommen Nr. 1 über die Begrenzung der Arbeitszeit durch eine Resolution ergänzte, die den Charakter der getroffenen Regelung als einer Mindestnorm unterstrich⁹⁶. In der Folgezeit hat sie dann solche Bestimmungen immer wieder in den Text der Übereinkommen selbst — bisweilen auch in Empfehlungen — aufgenommen⁹⁷. Diese Bestimmungen entsprechen in ihrem Inhalt Artikel 19 Abs. 8 der Verfassung und haben praktisch den Charakter von „clauses de style“⁹⁸. Sie übertragen die Garantien des Artikels 19 Abs. 8 in die jeweilige Regelung und bieten so die Gewißheit, daß bestehende höhere Normen nicht berührt werden (was jedoch nicht bedeutet, daß diese Normen auch aufrecht erhalten werden müssen)⁹⁹. Sie kann die Ratifikation durch bestimmte höher entwickelte Staaten erleichtern und garantiert außerdem, daß eine Vereinheitlichung nicht „par en bas“ durch die Kristallisierung eines gemeinsamen Minimums geschieht, wie dies etwa bei der Regelung der Amtshaftung in Artikel 215 Abs. 2 des EWG-Vertrages der Fall ist¹⁰⁰. Die Delegation für Verfassungsfragen hat es daher ausdrücklich als wünschenswert bezeichnet, solche Klauseln in Zukunft regelmäßig in den Text selbst der Übereinkommen einzufügen¹⁰¹.

II. Fremdenrechtliche Bestimmungen

Es besteht kein allgemeiner Völkerrechtssatz, der die einzelnen Staaten verpflichten würde, ausländische Arbeiter zur Ausübung ihres Berufes im Inland zuzulassen oder, wenn dies der Fall ist, ihnen die gleichen Rechte wie den Inländern einzuräumen, abgesehen von einigen allgemeinen Rechten, die mehr politischer Natur sind. Dennoch kann im Einzelfall durch partikuläres Völkerrecht

96 1 CR, 1919, S. 222 = Code, S. 204 Fußnote 177 zu Art. 235.

97 Vgl. etwa C Nr. 30 (10), 46 (15), 49 (5), 51 (9), 67 (21), 70 (9), 77 (11), 78 (10), 79 (9), 91 (9), 92 (19), 93 (1), 107 (29), 111 (4), oder R Nr. 70 (3) u. 74 (3.) C Nr. 99 u. C Nr. 102 weisen bereits in der Überschrift auf ihre Eigenschaft als Mindestnorm hin.

98 „Clauses de style“ oder Stilklauseln sind Schlußartikel formeller Art, die in allen Übereinkommen wiederkehren. Sie enthalten Vorschriften über Ratifikation, Inkrafttreten, Kündigung, Revision und Mitteilungspflichten. Die Konferenz hat ihren Wortlaut auf der 29. Tagung einheitlich festgelegt (vgl. 29 Rapport II (1), Anh. III, S. 157/58).

99 Vgl. zu dieser Frage die Antwort des IAA v. 31. 5. 1931 auf eine entsprechende Anfrage der polnischen Regierung bezüglich C Nr. 30, XVII BO, S. 48 = Code Bd. I, S. 239 Fußnote 258 zu Art. 257. — Bezüglich ähnlicher Mißverständnisse vgl. z. B. Rapp. explic., 21/22 CR 1936, S. 311 (zu C Nr. 54), S. 232 (zu C Nr. 57) u. 23 CR, 1937, S. 686 (zu C Nr. 61).

100 Vgl. Heidrich in JZ, 1960, S. 681 ff.

101 29 Rapport II (1), S. 58.

(Völkerrechtliches Fremdenrecht) in Form zwischenstaatlicher Verträge eine weitgehende Gleichberechtigung eingeräumt sein¹⁰². Solche Normen des völkerrechtlichen Fremdenrechtes enthalten auch eine Reihe von Bestimmungen, welche die Konferenz in einige Übereinkommen aufgenommen hat.

Die Frage des Fremdenrechts spielt in der Praxis der IAO eine nicht unerhebliche Rolle. Man denke etwa an die Arbeitsbedingungen der Wanderarbeiter, der Seeleute oder der Grenzgänger. Für die Übereinkommen der IAO gilt die Regel, daß, wenn keine Ausnahmen für Ausländer vorgesehen sind, grundsätzlich eine Gleichbehandlung vermutet wird¹⁰³. Dieses Prinzip der Gleichbehandlung wird in einigen Übereinkommen ausdrücklich erwähnt¹⁰⁴.

Wenig problematisch ist die Gleichbehandlung von Ausländern bei bestimmten Kategorien von Fragen wie etwa der Arbeitszeit oder der Entlohnung. Etwas anderes gilt jedoch für Fragen der Sozialversicherung oder der Entschädigung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Auf diesem Gebiet hat die Konferenz einige Sonderbestimmungen für Ausländer getroffen, die nach ihrer Verwirklichung im innerstaatlichen Bereich echtes Fremdenrecht darstellen¹⁰⁵.

Im einzelnen bestehen folgende Möglichkeiten:

a) Die ausländischen Arbeitnehmer können den inländischen Arbeitern gleichgestellt sein, was der Normalfall sein dürfte (s. o.)¹⁰⁶.

b) Die ausländischen Arbeiter können einer besonderen Regelung unterworfen werden. Entsprechende Bestimmungen enthalten die Übereinkommen Nr. 35 bis 40 aus dem Jahre 1933 bezüglich der Sozialversicherung von Grenzgängern, die ihren Wohnsitz im Ausland haben¹⁰⁷, oder das Übereinkommen über die Mindestnorm der

102 Vgl. *Verdross*, aaO S. 284 ff.

103 Vgl. Rapp. explic., 21/22 CR, 1936, S. 265.

104 Vgl. z. B. C Nr. 19 (Gleichbehandlung von Ausländern bei der Entschädigung von Arbeitsunfällen — 1925) oder C Nr. 55 (Pflichten des Reeders bei Krankheit oder Unfällen von Seeleuten — 1936), Art. 11.

105 Nach der Definition von *Verdross* (aaO S. 284) enthält *völkerrechtliches Fremdenrecht* völkerrechtliche Normen, welche die Staaten untereinander zu einem bestimmten Verhalten gegenüber ihren gegenseitigen Angehörigen verpflichten, *innerstaatliches Fremdenrecht* dagegen innerstaatliche Normen der einzelnen Staaten, die unmittelbar den Ausländern bestimmte Rechte einräumen und bestimmte Pflichten auferlegen. — Vgl. auch *Isay*, S. 1 ff., 4; *Ficker*, Interlokales Recht, S. 12 ff.

106 *Isay* verneint den fremdenrechtlichen Charakter solcher Bestimmungen, jedenfalls für den innerstaatlichen Bereich (aaO S. 1 ff.; vgl. hierzu auch *Ficker*, Interlokales Recht, S. 13/14).

107 Z. B. C Nr. 35 (Altersversicherung), Art. 14.

sozialen Sicherheit hinsichtlich bestimmter Leistungen¹⁰⁸. Dabei kann auch angeordnet werden, daß diese Leistungen nichtweniger günstig sein dürfen als die den eigenen Landsleuten eingeräumten Bedingungen, wie dies in den Übereinkommen über die Wanderarbeiter der Fall ist¹⁰⁹.

c) Die Gleichbehandlung der Ausländer kann von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht und dadurch eingeschränkt werden. Derartige Bestimmungen enthalten die oben unter b) erwähnten Übereinkommen Nr. 35 bis 40, die Ausländern zwar die gleichen Pensionsrechte zugestehen, den einzelnen Staaten jedoch die Möglichkeit geben, dies von einer bestimmten Aufenthaltsdauer abhängig zu machen, welche die für Inländer geltende Frist bis zu fünf Jahre überschreiten kann¹¹⁰.

d) Die Gleichbehandlung der Ausländer kann schließlich die Gegenseitigkeit einer solchen Verpflichtung voraussetzen. So macht das Übereinkommen Nr. 102 die Gleichbehandlung bezüglich bestimmter Sozialversicherungsleistungen davon abhängig, daß das Heimatland des ausländischen Arbeiters die betreffenden Teile des Übereinkommens ebenfalls ratifiziert hat. Sie kann außerdem eine ausdrückliche Regelung der Gegenseitigkeit durch bi- oder multilaterale Verträge voraussetzen¹¹¹.

III. Kollisionsrechtliche Bestimmungen

Es kann grundsätzlich auch bei einer sachrechtlichen Vereinheitlichung zweckmäßig sein, auf eine kollisionsrechtliche Ergänzung zurückzugreifen, um Lücken in einzelnen Punkten zu schließen, deren integrierende Regelung nicht möglich ist. Dies gilt besonders bei Vereinheitlichungen, die sich — was bisher der Normalfall war — auf die Regelung von Teilgebieten und Einzelfragen beschränken und nicht auf eine systematische Kodifizierung hinzielen¹¹². Die Möglichkeit einer solchen kollisionsrechtlichen Ergänzung ist auch für die IAO nicht ohne Bedeutung. Zwar erstreckt sich ihre Tätigkeit vorwiegend auf innerstaatliche Sachverhalte. Dennoch gibt es auch

108 C Nr. 102, 1952, Art. 68 Abs. 1; vgl. auch Rapp. explic., 34 CR, 1951, S. 617 u. 35 CR, 1952, S. 548/49.

109 C Nr. 97, 1949, Art. 6 Abs. 1.

110 Z. B. C Nr. 35, Art. 20.

111 C Nr. 102, Art. 68 Abs. 2.

112 Vgl. Matteucci, Rapp. gén., S. 12 ff., 70 ff. u. 84; Pilotti, aaO S. 336; Aubin, aaO S. 60 ff., auch Lemhöfer, aaO S. 429 ff., 448.

hier Rechtsverhältnisse, die Beziehungen zu mehreren Rechtsordnungen aufweisen. Ihr Ausdehnungsbereich deckt sich dabei im wesentlichen mit dem des Fremdenrechtes, wo es hinsichtlich der Rechtsstellung der ausländischen Arbeitnehmer wie der Seeleute, Wanderarbeiter oder Grenzgänger zu Konflikten zwischen mehreren Rechtsordnungen kommen kann¹¹³. Der Schwerpunkt dürfte für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Arbeitsrechtes, auf das sich die Tätigkeit der IAO wenigstens bis heute in erster Linie erstreckt hat, bei Fragen liegen, in denen eine Gleichstellung der ausländischen Arbeiter nicht ohne weiteres möglich ist. Man denke nur an die Gewährung von Versicherungsleistungen für Arbeiter, die bisher in ihrem Heimatland versichert waren und auch dort ihre Beiträge bezahlt haben.

In solchen Fällen kann sich für die IAO die Frage einer Ergänzung durch kollisionsrechtliche Normen stellen¹¹⁴. Die Konferenz hat allerdings nur in wenigen Ausnahmefällen bisher von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Zu diesen Ausnahmefällen zählen einige Übereinkommen über Fragen der Sozialversicherung. Gerade dieses Gebiet stellt hinsichtlich der Gleichbehandlung ausländischer Arbeiter so viele schwierige und komplizierte Probleme, daß eine völlige Lösung oft nicht möglich ist¹¹⁵. Auf ihrer 17. Tagung im Jahre 1933 hat sich die Konferenz in mehreren Übereinkommen¹¹⁶ mit diesen Problemen befaßt und jeweils eine Bestimmung eingefügt, die kollisionsrechtlichen Charakter hat. Sie knüpft grundsätzlich an den inländischen Arbeitsort an, was auch im allgemeinen der internationalen Praxis für den öffentlich-rechtlichen Bereich des Arbeitsrechtes, wozu die Frage der Sozialversicherung zu rechnen ist, entspricht¹¹⁷. Sie bestimmt im einzelnen:

I. L'assurance des salariés sera régie par la loi applicable au lieu de travail du salarié.

II. Cette règle pourra, dans l'intérêt de la continuité de l'assurance, subir des exceptions par accord entre les Membres intéressés¹¹⁸.

113 Zum Unterschied zwischen Kollisionsrecht und Fremdenrecht vgl. *Ficker*, Interlokales Recht, S. 12 ff.; *Raape*, S. 11, 12; *Isay*, S. 5 ff., 12 ff.

114 Zu einem System des internationalen Arbeitsrechtes vgl. *Gamillscheg*, aaO S. 819 ff.

115 Rapp. explic., 35 CR, 1952, S. 549.

116 C Nr. 35—40.

117 Vgl. *Gamillscheg*, aaO S. 827 ff., insbes. S. 828 u. 831.

118 C Nr. 35 (Altersversicherung), 1933, Art. 13; ebenso C Nr. 36—40. — Vgl. ferner C Nr. 48 (Wahrung der Rechte der Wanderarbeiter auf Altersversorgung), 1935, Art. 6.

In diesen Zusammenhang gehört auch das bei *Schnorr* zitierte Beispiel des Übereinkommens Nr. 19 über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer bei der Entschädigung von Betriebsunfällen aus dem Jahr 1925. Nach *Schnorr* ist dieses Übereinkommen „nicht darauf gerichtet, gleichförmiges innerstaatliches Recht zu schaffen (wie bei den meisten Übereinkommen), sondern ungleiches innerstaatliches Recht auf inländische und ausländische Arbeitnehmer gleichmäßig anzuwenden und sonach Lücken in der Rechtsanwendung auszuschließen. Es handelt sich bei ihnen um Rechtsanwendungsrecht, um internationale Kollisionsnormen, die *Wackernagel* zutreffend mit dem innerstaatlich gesetzten internationalen Privatrecht vergleicht“¹¹⁹.

IV. Begriffsdefinitionen

a) Bei der Abfassung eines Übereinkommens oder einer Empfehlung ergibt sich für die IAO eine weitere Schwierigkeit, die in den großen Unterschieden zwischen den einzelnen juristischen Terminologien besteht. Umfaßt sie doch auf Grund ihrer universellen Zielsetzung Staaten, welche den verschiedensten Rechtssystemen angehören. Bestehen bereits erhebliche Unterschiede terminologischer Art zwischen so verwandten Rechten wie etwa dem deutschen und dem französischen, so erschienen die Gegensätze zwischen dem angelsächsischen „common law“ und dem kontinentalen „civil law“ vielen als unüberwindbar. Man denke etwa an die These *Lamberts*, wonach sich Rechtsordnungen aus verschiedenen historischen Quellen und mit starken Differenzen im Rechtsstil einer Vereinheitlichung sperren.

Dennoch ist diese Kluft zwischen „common law“ und „civil law“ keineswegs so groß und unüberwindlich, wie man bisher oft angenommen hat. Die Rechtsvergleichung hat vielmehr gezeigt, daß beide Rechtssysteme trotz aller bestehenden Unterschiede des Systems bei der Lösung eines konkreten Falles fast immer zu entsprechenden Ergebnissen kommen. Die Grundvorstellungen stimmen so im wesentlichen überein und die Unterschiede bestehen weniger in den soziologischen und ethischen Grundlagen der Entscheidung einer Rechtsfrage als in der Terminologie und der Technik des Verfahrens. Dazu kommt noch, daß sich beide Rechtssysteme immer näher aufeinanderzubewegen, was sich vor allem in den beiderseitigen Rechtsquellen zeigt: Während auf dem Kontinent eine „ständige

119 *Schnorr*, aaO S. 143 u. *Wackernagel*, aaO S. 253.

Rechtsprechung“ rechtsähnliche Grundsätze schafft, geht das anglo-amerikanische System immer mehr zu gesetztem Recht über, wobei sich das „Stare-decisis-System“ vor allem in Nordamerika ständig auflockert¹²⁰.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten sind jedoch die Gegensätze beider Systeme sehr groß und stellen eine Vereinheitlichung vor schwierige Probleme. Man denke beispielsweise an Begriffe wie „force majeure“, „dol“, „faute grave“ oder „domicile“, die in beiden Systemen unterschiedlich verstanden werden. Welche Schwierigkeiten hier im einzelnen entstehen können, mag folgendes Beispiel veranschaulichen: Die Konferenz hatte im Jahre 1927 zwei Übereinkommen zur Frage der Krankenversicherung angenommen, die den Verlust der Ansprüche des Versicherten im Falle von „faute intentionelle“ vorsahen¹²¹. Dieser Begriff, der einen ganz bestimmten Inhalt hat und sich von anderen Bezeichnungen wie „faute volontaire“ oder „faute inexcusable“ unterscheidet, wurde mit „wilful misconduct“ ins Englische übertragen, was etwas ganz anderes bedeutet. Das Übereinkommen wurde von bestimmten Staaten des englischen Sprachkreises ratifiziert, die dann erklärten, lediglich den „wilful misconduct“ auszuschließen, was eine geringere Verpflichtung gegenüber den französischsprachigen Staaten bedeutete¹²².

Dieses Beispiel zeigt, welche Sorgfalt hinsichtlich der Terminologie bei der Abfassung eines Textes erforderlich ist. Bereits bei der Abfassung entscheidet sich der Wert einer Regelung; bereits hier können Schwierigkeiten in der Auslegung und daraus resultierende Unterschiede in der Durchführung des vereinheitlichten Rechtes vermieden werden. Dabei spielt wiederum die Rechtsvergleichung eine wichtige Rolle¹²³. Sehr nützlich wäre insoweit auch die Abfassung eines rechtsvergleichenden Wörterbuches, wobei die einzelnen rechtsvergleichenden Institutionen zusammenarbeiten könnten. Bereits das Arbeitsamt in Basel hatte begonnen, die Bedeutung bestimmter Begriffe in Englisch, Französisch und Deutsch festzulegen, eine Aufgabe, die dann das IAA durch die Aufstellung eines „glossaire“ fortgesetzt hat¹²⁴.

b) Die terminologischen Schwierigkeiten können weitgehend dadurch vermieden werden, daß man Legaldefinitionen verwendet, die

120 Vgl. *Ficker*, aaO S. 717; *Zweigert*, aaO S. 389/90; *Aubin*, aaO S. 71.

121 C Nr. 24, 1927, Art. 3 Abs. 4 u. C Nr. 25, Art. 3 Abs. 4.

122 Das Beispiel wurde zitiert von dem Vertreter der IAO auf der Konferenz von Barcelona, *Valticos*, aaO S. 385.

123 Vgl. *Zweigert*, aaO S. 396.

124 Vgl. RD, 3 CR, 1921, S. 1087 u. *Matteucci*, Rapp. gén., S. 64 (Fußnote).

den Inhalt eines Begriffes in einem erläuternden Satz umschreiben¹²⁵. Ob man dabei auf traditionelle Bezeichnungen zurückgreifen oder neue „autonome Begriffe“ schaffen soll¹²⁶, wie das etwa 1927 auf der Konferenz vom Haag geschah, die den Begriff „domicil“ durch den der „résidence habituelle“ ersetzte, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit¹²⁷.

Die Konferenz hat in eine große Zahl Übereinkommen und Empfehlungen solche Legaldefinitionen aufgenommen. So hat sie, um nur einige Beispiele herauszugreifen, die Begriffe „résidence“¹²⁸, „recrutement“¹²⁹, „législation nationale“¹³⁰, „dispositions légales“¹³¹, „contrat“¹³² oder „conventions collectives“¹³³ in einer Definition näher umschrieben.

c) Neben der Präzisierung von Rechtsbegriffen hat sich die Konferenz der Definition hauptsächlich als redaktioneller Methode bedient¹³⁴. Diese Verwendung entspricht den oben bereits erwähnten, von der National Conference of Commissioners on Uniform State Laws für die technische Abfassung einer vereinheitlichten Regelung entwickelten Grundsätzen, deren Regel Nr. 7 den Gebrauch von Definitionen empfiehlt, um die Wiederholung eines ganzen Satzes zu vermeiden oder die Bestimmungen eines Gesetzes einzuschränken oder auszudehnen¹³⁵.

So hat die Konferenz etwa den Begriff „Nacht“ in einer eigenen Bestimmung zeitlich genau festgelegt und verwendet dann diesen Begriff in den anderen Vorschriften des Übereinkommens¹³⁶, oder sie legt den Anwendungsbereich eines Übereinkommens dadurch fest, daß sie die „entreprises industrielles“ oder „plantations“, auf welche die Regelung Anwendung finden soll, genau definiert¹³⁷. Bezüglich der

125 Zweigert, aaO S. 396; Matteucci, Rapp. gén., S. 64. Ficker, aaO S. 718.

126 Diese Forderung wurde auch auf der Konferenz von Barcelona mehrfach erhoben (vgl. die Ausführungen von Ficker und Valindas, aaO S. 409/10 u. 388/89).

127 Zweigert, aaO S. 396.

128 C Nr. 102, 1952, Art. 1 Abs. 1 b).

129 C Nr. 50, 1936, Art. 2.

130 R Nr. 97, 1953, V, Ziff. 19.

131 C Nr. 81, 1947, Art. 27; C Nr. 86, 1947, Art. 1 c).

132 C Nr. 86, Art. 1 d).

133 R Nr. 91 (1951), conc. les conventions collectives, II, 2 (1).

134 IAA Memorandum II, S. 303.

135 Diese Grundsätze sind wiedergegeben bei Matteucci, Rapp. gén., S. 64 ff.

136 Vgl. z. B. C Nr. 20, 1925, Art. 2 u. 3; C Nr. 89, 1948, Art. 2 u. 3 ff.

137 Z. B. C Nr. 89, 1948, Art. 1; C Nr. 110, 1958, Art. 1.

Plantagen hat sie den Anwendungsbereich des Übereinkommens durch eine enumerative Aufspaltung der Definition auf bestimmte Kategorien von Plantagen beschränkt und eine Ausdehnung auf die übrigen Arten ins Belieben der einzelnen Staaten gestellt. Auf die gleiche Weise hat sie den Begriff „Plantage“ auf die erste Verarbeitung der Produkte ausgedehnt¹³⁸.

V. Festlegung der maßgeblichen Sprachen

a) Jedes Übereinkommen enthält unter den „clauses de style“ folgende Bestimmung:

„Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.“

Diese Vorschrift entspricht der GO der Konferenz, die Französisch und Englisch zu den amtlichen Sprachen der Konferenz und ihrer Ausschüsse erklärt¹³⁹. Ihr Sinn wird in der Einführung zum „Code 1951“ mit folgenden Worten näher umschrieben:

„Il existe du texte de la présente convention des versions en langue française et en langue anglaise qui font également foi et qui déterminent conjointement le sens de la convention“¹⁴⁰.

Es wäre natürlich ideal, die Texte in einer einzigen Sprache abzufassen, die dann für die Auslegung allein maßgebend wäre. Eine solche Einsprachigkeit, wie sie früher bestand, als Französisch noch die Sprache der Diplomaten war, hätte erhebliche Vorteile, läßt sich heute jedoch nicht mehr verwirklichen. In der internationalen Praxis ist durchweg Englisch gleichberechtigt neben Französisch als offizielle Sprache vertreten. In einigen Organisationen ist außerdem Spanisch als dritte amtliche Sprache anerkannt, während in den UN neben Englisch, Französisch und Spanisch noch Russisch und Chinesisch als offizielle Sprachen hinzukommen¹⁴¹.

Auch in der IAO hat es nicht an Versuchen gefehlt, Spanisch oder Deutsch als offizielle Sprachen zuzulassen. Sie wurden jedoch von den anderen Sprachgruppen zurückgewiesen. Auf der 29. Tagung 1946 wurde erneut ein entsprechender Antrag bezüglich der spani-

138 C Nr. 110, Art. 1.

139 Art. 24 u. 58 GO.

140 Code Bd. I, S. XCIX.

141 Vgl. Art. 111 Satzung der UN sowie Art. 51 GO der Vollversammlung der UN.

schen Sprache gestellt. Die Konferenz lehnte es zwar auch diesmal ab, Spanisch als dritte offizielle Sprache zuzulassen. Sie traf jedoch einen Kompromiß, indem sie Spanisch zur Arbeitssprache erhob. Damit ist die spanische Sprache praktisch neben die beiden anderen Sprachen getreten, wobei ihr lediglich deren authentische Wirkung fehlt¹⁴². Daneben können die Delegierten auch in jeder anderen Sprache sprechen. Ihre Delegationen haben jedoch für eine zusammenfassende Übersetzung in eine der offiziellen Sprachen durch einen eigenen Dolmetscher zu sorgen, soweit das Sekretariat der Konferenz dazu nicht imstande ist¹⁴³.

In der Praxis setzt sich darüber hinaus seit einigen Jahren die Tendenz durch, auch Deutsch und Russisch als Verhandlungssprachen zuzulassen. So enthält das Budget seit 1956 regelmäßig Beträge, die eine Verwendung dieser Sprachen innerhalb gewisser Grenzen ermöglichen sollen. Eine große Zahl amtlicher Dokumente werden vom IAA bereits in deutscher Sprache vorgelegt. Auch ist es bereits möglich, in der Konferenz, nicht dagegen in den Ausschüssen, Anträge in Abweichung von Artikel 15 Abs. 3 GO in deutscher Sprache vorzulegen¹⁴⁴.

b) Soll einerseits die Zahl der authentischen Sprachen möglichst gering sein, so ist es andererseits wünschenswert, die ausgearbeiteten Texte durch das IAA selbst in möglichst viele Sprachen übersetzen zu lassen, um Unterschiede, die durch die verschiedenen Übersetzungen entstehen können, von vornherein nach Möglichkeit zu vermeiden¹⁴⁵. Insoweit hat die Einführung des Spanischen, das eine sehr große Staatengruppe umfaßt, bereits einen großen Fortschritt gebracht. Daneben befolgen die drei deutschsprachigen Staaten Schweiz, Österreich und Deutschland seit einer Reihe von Jahren ein Verfahren, das besonders wirksam ist. Um zu vermeiden, daß drei verschiedene Versionen im deutschsprachigen Raum entstehen, berufen diese Staaten nach jeder Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz eine eigene Übersetzungskonferenz ein. Zusammen mit Vertretern des IAA vergleichen sie ihre Übersetzungsentwürfe und einigen sich auf eine Fassung, die dann den einzelnen Parlamenten

142 Vgl. z. B. Art. 24 u. 58 GO und Rapp. de la Comm. du règlement, 29 CR, 1946, S. 302 sowie S. 300, 301 u. 163. — Einen anderen Weg haben die UN beschritten, deren GO zwei der fünf offiziellen Sprachen — Französisch und Englisch — zu Arbeitssprachen („working languages“) erhebt (Art. 51 GO).

143 Art. 24 Abs. 4 GO.

144 Vgl. *Ulshöfer*, aaO S. 706 ff.; IAA Memorandum II, S. 305.

145 Vgl. hierzu *Matteucci*, Rapp. gén., S. 64, *Malintoppi*, aaO S. 265 ff.

vorgelegt wird. Eine einheitliche Übersetzung war auch für die arabischen Staaten durch die Arabische Liga geplant¹⁴⁶.

E. Abschließende Bemerkung

Der IAO stehen, wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, bei ihrer Tätigkeit sehr vielfältige Verfahrensmöglichkeiten zur Verfügung. Dabei versteht es sich fast von selbst, daß diese einzelnen Techniken keineswegs ein „Entweder — Oder“ darstellen, sondern gerade in einer kombinierten Verwendung entsprechend den Erfordernissen des Einzelfalles ihre besondere Bedeutung erlangen.

Musterbeispiel einer solchen Kombinierung ist die auf der 32. Tagung im Jahre 1949 revidierte Regelung der Frage der Wanderarbeiter, deren Übereinkommen Nr. 97 die präzisen Einzelbestimmungen in mehrere „Annexes“ verlegt, die von den Mitgliedern ausgeschlossen und gegebenenfalls als Empfehlung angenommen werden können. Das Übereinkommen selbst wird durch eine Empfehlung (Nr. 86) ergänzt, die ihrerseits wiederum eine Ergänzung des Übereinkommens und der Empfehlung durch bilaterale Verträge empfiehlt und dazu den einzelnen Staaten einen fertigen Modellvertrag zur Verfügung stellt. Die Regelung erreicht so ein Höchstmaß an Elastizität.

Die Gesamtheit der geschilderten Methoden und die vielfältigen Möglichkeiten einer kombinierten Anwendung geben so dem Verfahren der IAO die Elastizität, deren sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedarf.

146 Vgl. die Ausführungen des Vertreters der IAO auf der Konferenz von Barcelona, *Valticos*, aaO S. 385/86; ferner die Abschlußprotokolle der deutschsprachigen Übersetzungskonferenzen, veröffentlicht im Bulletin Officiel, z. B. XXXVII BO, 1955, S. 250 ff. (offizielle Übersetzung u. a. der Verfassung und der Deklaration von Philadelphia), XXXIX BO, 1956, S. 680 ff. (offizielle Übersetzung der Beschlüsse der 38. und 39. Tagung) usw.

7. KAPITEL

Die Einführung eines Textes in die staatlichen Rechtsordnungen

A. Die Ratifikation

Ein Übereinkommen bedarf, um in Kraft zu treten, der Ratifikation durch die einzelnen Mitgliedstaaten.

I. Das Verfahren

a) Die von der Konferenz angenommenen Übereinkommen werden allen Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Ratifikation mitgeteilt¹. Die Mitglieder sind dann verpflichtet, das Übereinkommen spätestens ein Jahr, in Ausnahmefällen 18 Monate nach Schluß der Tagung den zuständigen Stellen zu unterbreiten, damit die zur innerstaatlichen Verwirklichung erforderlichen Schritte unternommen werden². Erteilen die zuständigen Stellen ihre Zustimmung, so ist das betreffende Mitglied verpflichtet, das Übereinkommen zu ratifizieren und die förmliche Ratifikation dem Generaldirektor des IAA mitzuteilen, der sie registriert. Erst mit dieser Hinterlegung wird das Mitglied an das Übereinkommen gebunden³. Jedes so ratifizierte Übereinkommen wird vom Generaldirektor des IAA den übrigen Mitgliedern sowie dem Generalsekretär der UN zur Eintragung gemäß Artikel 102 der Charta mitgeteilt⁴.

1 Art. 19 Abs. 5 a) Verf.

2 Art. 19 Abs. 5 b) Verf.

3 Vgl. Art. 19 Abs. 5 d) Verfassung u. die Schlußbestimmungen der einzelnen Übereinkommen.

4 Art. 20 Verf. u. Schlußbestimmungen. — Vor dem zweiten Weltkrieg erfolgte die Registrierung gemäß Art. 18 Vers. Vertr. durch den Generalsekretär des VB. Art. 18 beruhte auf Punkt 1 des 14-Punkte-Programms des amerikanischen Präsidenten Wilson (Verbot der Geheimdiplomatie und geheimer völkerrechtlicher Verträge). — Zur rechtlichen Wirkung der Registrierung vgl. *Anzilotti*, aaO S. 286 ff.; *Scelle*, *Précis de Droit des Gens*, Bd. II, S. 480/86; *Verdross*, aaO S. 109.

b) Daneben besteht noch ein vereinfachtes Ratifikationsverfahren, das in bestimmten Fällen angewandt wird, um eine stufenweise Ratifikation zu ermöglichen. Gestattet z. B. ein Übereinkommen den einzelnen Staaten, die Ratifikation auf bestimmte Teile des Textes zu beschränken oder den Anwendungsbereich der Regelung einzuschränken, und macht ein Mitglied von dieser Möglichkeit Gebrauch, so genügt in der Regel eine einfache Erklärung an den Generalsekretär, um die übernommenen Verpflichtungen später auch auf die ausgeschlossenen Teile auszudehnen. Diese Erklärung wird dann integrierender Bestandteil der Ratifikation und erlangt mit ihrer Notifizierung eine entsprechende Wirkung, ohne daß nochmals eine besondere formelle Ratifikation erforderlich wäre⁵.

c) Empfehlungen begründen keine internationalen Verpflichtungen und werden daher auch nicht ratifiziert. Sie werden jedoch gleich den Übereinkommen allen Mitgliedern mitgeteilt und müssen den zuständigen Stellen innerhalb der gleichen Fristen im Hinblick auf eine Verwirklichung vorgelegt werden⁶.

II. Besondere Fragen der Ratifikation

1. Ratifikation durch einseitige Erklärung gegenüber der IAO

Die von der Konferenz beschlossenen Texte werden vom Präsidenten der Konferenz und dem Generalsekretär des IAA unterzeichnet und je eine Ausfertigung im Archiv des IAA und beim Generalsekretär der UN hinterlegt⁷. Im Gegensatz zum traditionellen Verfahren völkerrechtlicher Normsetzung ist hier weder eine Unterzeichnung durch die einzelnen Staaten noch ein Austausch von Ratifikationen erforderlich. Die Ratifikationen werden vielmehr isoliert dem Generalsekretär des IAA mitgeteilt und von diesem hinterlegt.

Dieses Fehlen der Unterzeichnung und des Austausches der Ratifikationen hat in den ersten Jahren des Bestehens der IAO zu einigen Schwierigkeiten geführt. Gerade diese Momente sind jedoch ein Charakteristikum des neuen Verfahrens. Sie stellen eine der wesentlichen Neuerungen der IAO dar, die das institutionelle Normsetzungs-

5 Vgl. z. B. C Nr. 102, Art. 4; C Nr. 110, Art. 3 Abs. 3; ferner oben S. 128/29.
6 Art. 19 Abs. 6 a) und 6 b) Verf.

7 Art. 19 Abs. 4 Verf.

verfahren der Konferenz an die Stelle des traditionellen Verfahrens der Errichtung von Übereinkommen gesetzt haben⁸.

2. Die „zuständigen Stellen“

Die Verpflichtung, die von der Konferenz beschlossenen Texte den „zuständigen Stellen“ vorzulegen⁹ — eine weitere grundlegende Neuerung gegenüber dem traditionellen Verfahren — hat immer wieder zu Zweifeln über die Art dieser „zuständigen Stellen“ und der bestehenden Verpflichtungen Anlaß gegeben.

Diese Verpflichtung beruht letztlich ebenfalls auf dem Kompromiß, der das Verfahren der IAO kennzeichnet. Die Autoren der Verfassung wollten zwar den einzelnen Staaten die letzte Entscheidung belassen, andererseits aber auch verhindern, daß die Texte der Konferenz in den Archiven der Verwaltungen verschwinden und dort vergessen werden. Man schuf daher eine Verpflichtung, welche die Regierungen zwingen sollte, auf jeden Fall die öffentliche Meinung ihres Landes, in der Regel also das Parlament, zu informieren.

Die Delegation der Konferenz für Verfassungsfragen hat sich im Jahre 1946 ebenfalls mit dieser Frage befaßt und festgestellt:

„Il était dans l'intention des auteurs de la Constitution que l'autorité nationale compétente fût normalement l'assemblée législative. Leur but était de permettre que l'autorité pour légiférer en vue de faire porter effet aux conventions et recommandations eût dans chaque cas l'occasion d'en discuter les dispositions. Ils espéraient qu'une discussion régulière et publique des propositions de la Conférence, par les autorités compétentes, pour prendre une décision sur leur application éventuelle dans le cadre national, contribuerait puissamment à la ratification générale des conventions et recommandations. ... cette pratique a certainement contribué à l'application effective des décisions de la Conférence“¹⁰.

8 Vgl. hierzu den oben geschilderten Streitfall mit der französischen Regierung sowie die Ausführungen über den Rechtscharakter der Ratifikation S. 61 und 58 ff.

9 Art. 19 Abs. 5 b) u. Abs. 6 b) Verf.

10 29 Rapport II (1), S. 39. — Zum juristischen Aspekt der Frage vgl. 26 Rapport I (1944), S. 178—192, ferner Rapp. de la Comm. de l'appl., 34 CR, 1951, S. 578/79 u. 43 CR, 1959, S. 708. — Welche Bedeutung der öffentlichen Meinung zukommt, zeigte sich z. B. im Falle der Bundesrepublik, die bei ihrer Wiederaufnahme im Jahre 1951 nur die Weitergeltung der früher von Deutschland angenommenen Übereinkommen anerkannt hat. 1952 richtete der DGB eine Denkschrift an den Bundeskanzler, die eingehende und begründete Vorschläge zur Ratifikation neuer Übereinkommen enthielt (vgl. „Informationen“ im „Recht der Arbeit“, 1953, S. 19).

Die Autoren der Verfassung hatten den sehr weiten Ausdruck „zuständige Stellen“ deshalb gewählt, um alle Fälle umfassen zu können, insbesondere die jener Staaten, in denen eine repräsentative Institution nicht besteht, was damals z. B. für Siam galt, oder in denen diese Institution nicht für die Zustimmung der Ratifikation zuständig ist. Man denke etwa an Polen, wo das aus 15 Mitgliedern bestehende, vom Parlament gewählte „Präsidium der Republik“ „zuständige Stelle“ ist, oder an England, wo die Ratifikation in die Zuständigkeit der Krone fällt. Dennoch dürfte selbst in diesen Fällen dem Sinne des Artikels 19 der Verfassung entsprechend zu fordern sein, daß das repräsentative Organ eines Landes mit den Texten der IAO befaßt wird. Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat sich auf der 43. Tagung 1959 eingehend mit dieser Frage befaßt und festgestellt, daß bestimmte Staaten es ablehnen, der öffentlichen Meinung ihres Landes die Entscheidungen der Konferenz vorzulegen. Die Regierungsdelegierten des gesamten Ostblockes haben hierzu erklärt, es sei souveräne Sache eines jeden Staates, entsprechend seiner Verfassung zu bestimmen, welches die „zuständigen Stellen“ seien. Demgegenüber verwiesen eine Reihe von Delegierten darauf, daß nach der ständigen, vom Ausschuß vertretenen Auffassung das Ziel dieser Bestimmung sei, die öffentliche Meinung zu informieren und deshalb die Verpflichtung aus Artikel 19 Abs. 5 und 6 der Verfassung

„ne saurait être considérée comme réellement remplie que si, dans le cas, où l'organe le plus représentatif établi par la Constitution de chaque Etat n'est pas investi du pouvoir de légiférer ou de prendre des mesures d'un autre ordre dans le domaine couvert par les conventions et recommandations, ces textes sont néanmoins finalement soumis à cet organe représentatif“¹¹.

Der Ausschuß sah sich ferner wiederholt gezwungen, darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 19 Abs. 5 b) und Abs. 6 b) der Verfassung die Texte der Konferenz in jedem Falle den zuständigen Stellen vorzulegen sind, auch wenn ein Mitglied nicht beabsichtigt, das Übereinkommen zu ratifizieren oder die Empfehlung zu verwirklichen. Dabei genügt es nicht, den Text als einfache Information vorzulegen, etwa als Anhang zu einem Protokoll über die Tätigkeit der Delegation auf der betreffenden Tagung der Konferenz. Aus der Formulierung „im Hinblick auf seine Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen“ ergibt sich vielmehr, daß die Regierungen verpflichtet sind, eine Entscheidung der zuständi-

11 43 CR, 1959, S. 708.

gen Stellen herbeizuführen. Es ist den Regierungen natürlich unbenommen, die Ratifikation eines Textes zu empfehlen oder zu bekämpfen¹². Aber gerade hierin zeigt sich die Wirksamkeit dieses Verfahrens. So ist es in der Tat in der Praxis der IAO mehrfach vorgekommen, daß ein Parlament entgegen den Empfehlungen der Regierung sich dennoch für die Ratifikation eines Übereinkommens entschieden hat.

3. Ratifikation unter Vorbehalt

a) Nach den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechtes ist es unter bestimmten Voraussetzungen möglich, ein mehrseitiges internationales Abkommen unter einem Vorbehalt zu ratifizieren. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Vertragsfreiheit, wonach die Ausgestaltung eines Vertragsverhältnisses Sache der Vertragsparteien ist, die einem Vorbehalt zustimmen oder sich ihm widersetzen können¹³.

Am Anfang haben verschiedene Staaten versucht, dieses Verfahren auch in die Praxis der IAO einzuführen und bestimmte Übereinkommen unter Vorbehalt zu ratifizieren. Das IAA hat jedoch solche Versuche immer als unzulässig zurückgewiesen¹⁴. Die Unzulässigkeit solcher Vorbehalte, welche die von der Konferenz erlassenen Normen weitgehend entwerten würden, ergibt sich bereits aus dem besonderen Charakter der internationalen Arbeitsübereinkommen, deren inhaltliche Gestaltung, wie wir oben gesehen haben, dem Einfluß der einzelnen Mitgliedstaaten völlig entzogen ist. Sie folgt ferner aus den Besonderheiten des Verfahrens der IAO, das sich wesentlich von den allgemeinen Grundsätzen internationaler Normsetzung unterscheidet.

Die Momente, die im einzelnen gegen die Zulässigkeit von Vorbehalten sprechen, hat das IAA in einem Memorandum zusammengefaßt, das es dem IGH anläßlich eines Verfahrens wegen Vorbehalte zur Völkermordkonvention vorgelegt hat¹⁵. Es sind im wesentlichen folgende:

aa) Die Übereinkommen werden von einer Konferenz angenommen, die sich aus drei Gruppen zusammensetzt, welche die betroffenen Interessen vertreten und deren Verfahren in einem interna-

12 Vgl. 39 CR, 1956, S. 672; 34 CR, 1951, S. 579; 43 CR, 1959, S. 708 (Comm. de l'appl.).

13 Vgl. im einzelnen Verdross, aaO S. 107/8; Guggenheim, aaO Bd. I S. 26 ff.

14 RD, 3 CR, 1921, S. 990 u. 1043 ff. usw. Code Bd. I, S. CV ff.

15 AaO S. 216 ff.; vgl. auch „Avis consultatif“ des IGH v. 28. 5. 1951.

tionalen Verfassungsinstrument geregelt ist. Sie unterscheiden sich darin von allen anderen internationalen Instrumenten.

bb) Nach der Verfassung der IAO sind diese Übereinkommen den zuständigen staatlichen Stellen in der ihnen von der Konferenz gegebenen Form vorzulegen und müssen ratifiziert werden, sobald die zuständigen Stellen ihre Zustimmung erteilt haben.

cc) Die Verfassung räumt den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen weitgehende Rechte ein. Hierunter fallen die Einleitung von Verfahren wegen der Durchführung von Übereinkommen, die Vertretung in internationalen Organen zur Überwachung der Durchführung sowie die Konsultierung bei der Verwirklichung von Übereinkommen, die den Staaten einen gewissen Spielraum überlassen. Durch einen Vorbehalt, für den allein die Regierungen zuständig wären, würde der Zweck all dieser Rechte vereitelt.

dd) Die Übereinkommen sind dazu bestimmt, die Schaffung einheitlicher Bedingungen unter den einzelnen Staaten zu fördern. Ein Vorbehalt wäre mit diesem Ziel nicht zu vereinbaren.

ee) Die im Einzelfall erforderlichen Abweichungen von den Bestimmungen eines Übereinkommens sind in der Verfassung oder den Übereinkommen selbst vorgesehen.

ff) Die Verfassung sieht in Fällen, in denen Mitglieder nicht die vollen Pflichten aus einem Übereinkommen übernehmen können, ein System von Berichten vor¹⁶.

b) Zulässig sind dagegen:

aa) Aufschiebende Bedingungen. — Die Ratifikation eines Übereinkommens kann davon abhängig gemacht werden, daß bestimmte andere Staaten ebenfalls der Regelung beitreten. Eine solche aufschiebend bedingte Ratifikation dürfte in der internationalen Praxis allgemein anerkannt sein und wird auch von der IAO für zulässig gehalten. Ob sie allerdings wünschenswert ist, ist eine andere Frage¹⁷. Sie kann sicher in gewissen Fällen als Ausdruck einer bestimmten Konkurrenzlage ihre Berechtigung haben. Es bestehen jedoch erhebliche Bedenken gegen eine allzu starke Ausdehnung dieses Verfahrens. Dies gilt vor allem dann, wenn es bei Übereinkommen angewandt wird, die keine soziale Mehrbelastung und keine Konkurrenzprobleme mit sich bringen oder wenn der Beitritt von einer zu großen Zahl anderer Ratifikationen abhängig gemacht wird. So hat Österreich z. B. das Übereinkommen Nr. 1 über die Beschränkung der Arbeitszeit von der Ratifikation Deutschlands, Belgiens, Frankreichs, Ungarns, Italiens, Polens, Englands, der Schweiz, der

16 Memorandum an den IGH, aaO S. 235 ff.

17 Memorandum an den IGH, aaO S. 234 u. 264/265.

Tschechoslowakei und Jugoslawiens abhängig gemacht, von denen jedoch bis 1960 nur Belgien, Frankreich, Italien und die Tschechoslowakei ratifiziert hatten. Frankreich hat seinerseits „Vorbehalte“ bezüglich Deutschlands, Englands, und Italien bezüglich (u. a.) Belgiens, Deutschlands, Englands und der Schweiz gemacht, die alle bis auf Belgien dem Übereinkommen nicht beigetreten sind. Ein andermal hat Frankreich seinen Beitritt sogar von der Ratifikation durch die USA, die damals noch gar nicht Mitglied der IAO waren, abhängig gemacht. In solchen Fällen kann eine bedingte Ratifikation praktisch dazu dienen, nur auf dem Papier zu ratifizieren, wenn auch rechtlich keine Bedenken bestehen¹⁸.

bb) Ein Vorbehalt liegt ferner in all jenen Fällen nicht vor, in denen ein Mitglied auf Grund einer in der Verfassung der IAO oder den einzelnen Übereinkommen enthaltenen Ermächtigung von einer Regelung ganz oder teilweise abweicht¹⁹.

cc) Zulässig ist auch eine Ratifikation, die den Anwendungsbereich eines Übereinkommens geographisch begrenzt. So hat z. B. Großbritannien das Übereinkommen Nr. 87 aus dem Jahre 1948 ratifiziert, jedoch Nordirland von der Anwendung der Regelung ausgenommen²⁰.

dd) Schließlich haben Staaten in einigen Fällen die Auslegung, die sie einer bestimmten Vorschrift eines Übereinkommens gaben, in die Ratifikationsurkunde selbst aufgenommen. Auch darin hat das IAA keinen unzulässigen Vorbehalt erblickt²¹.

B. Das Inkrafttreten eines Übereinkommens

Es ist ein objektives und ein subjektives Inkrafttreten zu unterscheiden²².

I. Das objektive Inkrafttreten

Wann ein Übereinkommen als solches in Kraft tritt, wird jeweils in den Schlußbestimmungen der einzelnen Übereinkommen festgelegt.

18 RD, 6 CR, 1924, II, S. 764; Code, Fußnote 177 zu Art. 235 (S. 203, 204); 44 RRA, 1960, III (1).

19 Vgl. im einzelnen Memorandum an den IGH, aaO S. 216—234 u. oben 6. Kapitel.

20 Memorandum an den IGH, aaO S. 234 u. 266—272.

21 Memorandum an den IGH, aaO S. 234 u. 272—282 mit 4 Beispielen.

1. Voraussetzungen des Inkrafttretens

Im Normalfall tritt ein Übereinkommen 12 Monate nach der Hinterlegung von zwei Ratifikationen beim Generaldirektor des IAA in Kraft. Der Generaldirektor hat die einzelnen Mitglieder auf dieses Datum hinzuweisen²³.

Die in den ersten Jahren des Bestehens angenommenen Übereinkommen traten alle sofort nach Hinterlegung der zweiten Ratifikation in Kraft²⁴. Später führte man eine Frist von 90 Tagen ein²⁵, die dann im Jahre 1928 erhöht wurde und seither in der Regel 12 Monate beträgt. Sie soll den Staaten die erforderliche Zeit geben, um ihre Gesetzgebung in Einklang mit den Übereinkommen zu bringen und so die Ratifikation erleichtern²⁶.

Rein rechtlich gesehen könnte sich die Konferenz auch mit dem Erfordernis einer Ratifikation für das Inkrafttreten begnügen, wie sie auch in einigen Fällen eine größere Zahl gefordert hat²⁷. Es wäre sogar denkbar, ein Übereinkommen allein durch den Beschluß der Konferenz in Kraft treten zu lassen. Es würde dann zwar noch keine konkreten materiellen Verpflichtungen begründen, dennoch aber den Mitgliedern bereits bestimmte formelle Pflichten auferlegen, wie etwa die Vorlagepflicht oder die Pflicht, Berichte zu erstatten. Daß die Konferenz tatsächlich eine bestimmte Zahl von Ratifikationen für das Inkrafttreten voraussetzt, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit, die ihren Grund letztlich in dem wiederholt erwähnten Konkurrenzmotiv hat.

2. Ausnahmen

Auf der 11. Tagung 1928 wurde vorgeschlagen, die Zahl der für das Inkrafttreten eines Übereinkommens erforderlichen Ratifikationen künftig wesentlich zu erhöhen, um den Staaten, die als erste ratifizieren, eine größere Garantie zu geben. Der GO-Ausschuß vertrat jedoch die Auffassung, daß es der Konferenz selbst überlassen

22 Unter objektivem Inkrafttreten ist der Zeitpunkt zu verstehen, an dem ein Übereinkommen durch die Ratifikation von mindestens zwei Mitgliedstaaten überhaupt in Kraft tritt. Das subjektive Inkrafttreten gibt den Zeitpunkt an, in dem ein Übereinkommen für die Staaten wirksam wird, die ihm nach dem objektiven Inkrafttreten durch Ratifikation beigetreten sind (vgl. *Schnorr*, S. 113/14, Fußnote 12).

23 Vgl. die Schlußbestimmungen der einzelnen Übereinkommen.

24 C Nr. 1—23, 1919—1926.

25 C Nr. 24 u. 25, 1927.

26 11 CR, 1928, S. 595, 604 u. 605 (Bericht des GO-Ausschusses).

27 Anders die Vertreter der Vertragstheorie.

bleiben müsse, die Zahl der erforderlichen Ratifikationen unter Berücksichtigung des besonderen Falles festzulegen²⁸.

Die Konferenz hat in der Folge in mehreren Fällen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht²⁹. Dabei handelt es sich durchweg um Übereinkommen von beschränktem Anwendungsbereich, welche die Arbeitsbedingungen etwa der Seeleute, Gruben- oder Plantagenarbeiter betreffen und deren Inkrafttreten durch die Ratifikation nicht betroffener Staaten verhindert werden sollte.

a) Das Übereinkommen über die Begrenzung der Arbeitszeit im Kohlenbergbau bestimmt, daß die getroffene Regelung sechs Monate nach Hinterlegung der Ratifikation von zwei der sieben wichtigsten kohlefördernden Staaten (Deutschland, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Holland, Polen und Tschechoslowakei) in Kraft treten soll³⁰. Eine ähnliche Regelung enthalten zwei der auf der 21. Tagung 1936 angenommene Seerechtsübereinkommen, die sechs Monate nach der Ratifizierung durch fünf Mitglieder, von denen jedes über eine Handelsmarine von mindestens einer Million BRT verfügt, in Kraft treten sollen³¹.

Wesentlich einschneidendere Bestimmungen enthalten acht der neun auf der 28. Tagung im Jahre 1946 angenommenen Übereinkommen, die sich ebenfalls mit Fragen der Seeleute befassen. Die Texte zählen hier 23 Staaten namentlich auf und ordnen an, daß die Übereinkommen jeweils sechs Monate nach der Ratifikation durch neun³², sieben³³ oder fünf³⁴ der erwähnten Staaten in Kraft treten sollen. Von diesen Staaten müssen mindestens fünf — bzw. vier oder drei, je nachdem, ob die Gesamtzahl der geforderten Ratifikationen neun, sieben oder fünf beträgt — über eine Handelsflotte von mindestens einer Million BRT verfügen. Das Übereinkommen Nr. 76 geht noch weiter und fordert zusätzlich, daß die neun Mitglieder zusammen eine Handelsflotte von 15 Millionen BRT besitzen müssen³⁵.

28 11 CR, 1928, S. 593/94.

29 Vor 1928 hatte nur das Übereinkommen Nr. 2 über die Arbeitslosigkeit drei statt zwei Ratifikationen gefordert.

30 C Nr. 31, Art. 18 Abs. 2. — Vgl. auch die Stellungnahme des IAA auf eine schriftliche Anfrage des polnischen Regierungsdelegierten, der die Zulässigkeit dieses Verfahrens bezweifelte. Das Amt bejahte die rechtliche Zulässigkeit, äußerte jedoch gewisse rechtspolitische Bedenken (15 CR, I [3], 1931, S. 673 ff.).

31 C Nr. 54, Art. 13 Abs. 2 u. C Nr. 57, Art. 24 Abs. 2.

32 C Nr. 68, Art. 15 Abs. 2; C Nr. 69, Art. 8 Abs. 2; C Nr. 72, Art. 13 Abs. 2; C Nr. 76, Art. 26 Abs. 2.

33 C Nr. 70, Art. 12 Abs. 2; C Nr. 73, Art. 11 Abs. 2; C Nr. 75, Art. 21 Abs. 2.

34 C Nr. 71, Art. 6 Abs. 2.

35 Art. 26 Abs. 2 c).

b) Es handelt sich in den geschilderten Fällen im Grunde genommen ebenfalls um bedingte Ratifikationen, die sich von den oben erwähnten jedoch dadurch unterscheiden, daß sie von der Konferenz selbst angeordnet wurden und nicht nur ein aufschiebend bedingtes Inkrafttreten für ein einzelnes Mitglied, sondern des Übereinkommens als solchem (objektives Inkrafttreten) zur Folge haben und somit wesentlich einschneidender sind. Die Befürworter dieser erheblichen Erschwerung waren im Gegensatz zur Arbeitergruppe der Auffassung, daß die Übereinkommen ihr Ziel nur dann erreichen könnten, wenn sie durch eine ausreichende Zahl seefahrender Staaten angewandt würden, die zusammen einen wesentlichen Teil der Welttonnage repräsentieren. Man könne von einem Land nicht erwarten, daß es sich verpflichten werde, ohne entsprechende Garantien gegenüber seiner Konkurrenz zu haben. Man wollte somit vermeiden, daß durch die Ratifikation nicht betroffener Staaten ein Übereinkommen in Kraft treten kann, während die bedeutendsten seefahrenden Nationen abseits stehen. Die Mehrheit der Delegierten glaubte, daß die vorgeschlagene Regelung die künftige Ratifikation der Übereinkommen „erleichtern, ermutigen und beschleunigen“ würde³⁶.

Daß diese Hoffnung nicht gerechtfertigt war, bewies die Praxis der folgenden Jahre: Von diesen Übereinkommen sind bis 1960 lediglich drei in Kraft getreten, während in den übrigen Fällen die Zahl der Ratifikationen nicht die geforderte Höhe erreicht hat³⁷.

c) Auch auf der 42. Tagung im Jahre 1958 haben die Arbeitgebervertreter wiederum versucht, das Inkrafttreten des Übereinkommens Nr. 110 über die Arbeitsbedingungen der Plantagenarbeiter davon abhängig zu machen, daß sechs Staaten aus einer größeren Zahl namentlich erwähnter Mitglieder der Regelung beitreten. Dies scheiterte jedoch am Widerstand der Arbeitergruppe, die ausdrücklich auf den Mißerfolg der Seerechtsübereinkommen hinwies. Die Konferenz nahm darauf einen Kompromiß an. Sie stellte eine Liste von 40 Staaten auf und legte fest, daß das Übereinkommen sechs Monate nach der Ratifikation durch zwei dieser Staaten in Kraft treten wird³⁸. Diese Lösung beschränkt sich darauf, ein Inkrafttreten durch die Ratifikation nicht betroffener Staaten zu verhindern und vermeidet im übrigen die Nachteile des früheren Verfahrens.

36 C Nr. 68, Art. 15 Abs. 2 u. C Nr. 76, Art. 26 Abs. 3.

37 In Kraft getreten sind am 24. 3. 1957 C Nr. 68 (12 Ratifikationen), am 22. 4. 1953 C Nr. 68 (11 Ratifikationen) und am 17. 8. 1955 C Nr. 73 (13 Ratifikationen). — Vgl. 44 RRA, 1960, S. 70 ff.

38 C Nr. 110, Art. 93 Abs. 2 u. Rapp. explic., 42 CR, 1958, S. 771.

d) Es ist offensichtlich, daß die Einführung von Bestimmungen, welche das Inkrafttreten eines Übereinkommens vom Beitritt einer größeren Zahl von Staaten abhängig machen, die Ratifikation eher erschwert als erleichtert, ja sogar ganz verhindern kann. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein Übereinkommen, das bereits eine gewisse Zahl von Ratifikationen erhalten hat und damit in Kraft ist, ein weit größeres Gewicht besitzt als ein Text, der zwar die gleiche Zahl von Ratifikationen erhalten hat, sich jedoch noch nicht in Kraft befindet, weil die erforderliche Mindestzahl höher liegt³⁹. Es gibt gewisse Situationen, in denen eine Berücksichtigung der Konkurrenzlage erforderlich sein kann. Es dürfte dann allerdings zweckmäßiger sein, es den einzelnen Staaten zu überlassen, sich unter Berücksichtigung ihres besonderen Falles die erforderliche Sicherheit durch aufschiebend bedingte Ratifikationen selbst zu verschaffen (was ja auf keinen Fall verhindert werden kann). Auf diese Weise würde ihrem Sicherheitsbedürfnis ebenfalls Genüge getan, ohne daß man deshalb auf das Inkrafttreten des Übereinkommens für die übrigen Mitglieder verzichten müßte.

II. Das subjektive Inkrafttreten

Ist ein Übereinkommen als solches einmal in Kraft getreten, so wird es für alle übrigen Mitglieder zwölf Monate nach der Hinterlegung ihrer Ratifikation verbindlich. Sieht ein Übereinkommen für das objektive Inkrafttreten einen kürzeren Zeitraum vor, so verkürzt sich auch die Frist für das subjektive Inkrafttreten entsprechend⁴⁰.

Damit wird das Übereinkommen für das betreffende Mitglied verbindlich. Jeder so verpflichtete Staat bleibt, sofern er nicht von seinem Kündigungsrecht Gebrauch macht, an die Bestimmungen des Übereinkommens gebunden. Er bleibt dies auch dann, wenn die übrigen Staaten gekündigt haben und er als einziger noch an die Regelung gebunden ist⁴¹ oder wenn er sich aus der Organisation zurückzieht⁴². Selbst der Kriegszustand zwischen einzelnen an ein Übereinkommen gebundenen Staaten hebt die Verpflichtungen nicht auf, sondern kann allenfalls für die Dauer des Krieges eine Aussetzung

39 Vgl. die Ausführungen des amerikanischen Arbeitersprechers zu C Nr. 70: 28 CR, 1946, S. 126/27.

40 Geregelt in Art. 19 Abs. 5 d) Verf. und den Schlußbestimmungen der einzelnen Übereinkommen.

41 Anders die Anhänger der Vertragstheorie (s. *Schnorr*, aaO S. 160).

42 Art. 1 Abs. 5 Verf. u. Code, S. CIII—CIV.

bewirken, eine Folgerung, die sich ohne weiteres aus dem einseitigen, nicht vertraglichen Charakter der Ratifikation ergibt⁴³.

C. Die innerstaatliche Verwirklichung eines Übereinkommens

Hat ein Übereinkommen die Zustimmung der zuständigen Stellen erhalten, so ist das Mitglied verpflichtet, „die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen des betreffenden Übereinkommens“ zu treffen⁴⁴. Wie diese Maßnahmen jeweils beschaffen sein werden — eine Frage, die für die IAO weniger hinsichtlich der Schaffung einheitlicher Normen als für die spätere Kontrolle der Durchführung dieser Normen von Interesse ist — ist sehr unterschiedlich und im einzelnen so komplex, daß im Rahmen dieser Arbeit nicht näher darauf eingegangen werden kann. Es soll im folgenden daher nur ein grober Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten gegeben werden. Anschließend seien dann einige Einzelfragen, die für die IAO von besonderer Bedeutung sind, herausgegriffen.

I. Die verschiedenen nationalen Verfahren (Überblick)

Die Art der Anpassung der Übereinkommen ist von Land zu Land verschieden. Sie hängt im wesentlichen von zwei Faktoren ab: Einmal von der verfassungsrechtlichen Praxis des jeweiligen Staates hinsichtlich der Einführung internationaler Normen in den innerstaatlichen Rechtsbereich und zum anderen von dem Inhalt der Übereinkommen selbst⁴⁵.

a) Die verschiedenen Staaten lassen sich in zwei große Gruppen teilen, je nachdem, ob sich die Verfassung eines Staates mehr an der dualistischen oder mehr an der monistischen Theorie des Völkerrechtes orientiert⁴⁶.

43 So zutreffend der Cour d'Aix-en-Provence in der Entscheidung v. 7. 5. 1951, abgedruckt im *Rév. Crit. dr. int. priv.*, 1952, S. 697—703 (zitiert nach *Valticos*, in der gleichen Zeitschrift, 1955, S. 253); s. auch Code, S. C I ff.

44 Vgl. Art. 19 Abs. 5 b) Verf.

45 Vgl. zum folgenden *Valticos*, aaO S. 257 ff.; IAA „Organisation internationale du Travail“, aaO S. 152 ff.; ferner *Schnorr*, aaO S. 166 ff.

46 Eine Zusammenstellung der Literatur zu den einzelnen Theorien findet sich bei *Schnorr*, aaO S. 168, 169 u. 170 (jeweils in der Fußnote).

aa) So gibt es Staaten, nach deren Verfassung, entsprechend der dualistischen Doktrin, eine internationale Regelung nicht bereits durch die Ratifikation innerstaatlich verbindlich wird, sondern hierzu der Transformation durch einen ausdrücklichen formellen Akt des nationalen Gesetzgebers bedarf. Auch hier sind wiederum mehrere Möglichkeiten gegeben.

In einigen Ländern erfolgen Ratifikation und Transformation in zwei völlig getrennten Verfahren, wobei die Einführung der internationalen Normen auf dem normalen, für die Verabschiedung innerstaatlicher Gesetze üblichen Weg vor sich geht. Dies gilt vor allem in Staaten, in denen Ratifikation und Gesetzgebungsbefugnis in zwei völlig verschiedene Zuständigkeiten fallen wie etwa in Großbritannien, wo die „treaty making power“ allein der Krone zusteht, während die Verabschiedung von Gesetzen Sache des Parlamentes ist⁴⁷.

Andere Staaten bedienen sich eines parallelen Verfahrens. Der Gesetzgeber gibt in zwei gleichzeitig angenommenen Gesetzen oder gar in einem einheitlichen Gesetz seine Zustimmung zur Ratifikation des Übereinkommens und führt die Regelung gleichzeitig in die innerstaatliche Rechtsordnung ein. Dies gilt z. B. für Deutschland, wo das vom Parlament erlassene „Vertragsgesetz“ gleichzeitig die nach Artikel 59 Abs. 2 GG erforderliche Genehmigung zur Ratifikation und den innerstaatlichen Gesetzesbefehl enthält⁴⁸. Dieses Verfahren entspricht weitgehend der Praxis der

bb) Staaten, deren Verfassung sich an der monistischen Doktrin orientiert. Hier werden ratifizierte Übereinkommen allein durch die Tatsache der Ratifikation in die nationale Rechtsordnung aufgenommen, ohne daß hierzu ein besonderes Gesetz erforderlich wäre. Die-

47 Ähnlich auch Indien, Finnland usw. — Die englische Verfassung beruht allerdings nicht auf einer rein dualistischen Auffassung, da sie das Primat internationaler Verpflichtungen grundsätzlich anerkennt und nur die innerstaatliche Anwendbarkeit von einer Durchführungsnorm abhängig macht (vgl. *Verdross*, aaO S. 68).

48 „Das Vertragsgesetz hat einen doppelten Charakter. Es stellt sich zunächst als Beschluß der gesetzgebenden Körperschaft dar, der den Bundespräsidenten ermächtigt, den Vertrag für die Bundesrepublik endgültig abzuschließen. Es hat weiterhin aber auch die Bedeutung, dem Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages die Geltung als innerstaatliches deutsches Recht zu verleihen (Transformation).“ (Entscheidung des BVerf.Ger. v. 30. 7. 1952, BVerf.Ger.E. 1, 397 ff. u. 410 ff.); s. auch *Pigorsch*, aaO S. 84 ff.; *Bernhardt*, aaO S. 31 u. 136 mit weiteren Hinweisen. — Staaten mit ähnlichen Verfahren sind u. a. Italien, Belgien, Griechenland.

ses System gilt etwa in den USA⁴⁹, der Schweiz und seit der Verfassungsänderung vom 27. Oktober 1946 auch in Frankreich⁵⁰. Ist mitunter eine Zustimmung des Parlamentes oder des Senates, wie im Falle der USA, erforderlich, so ist dies lediglich Voraussetzung der Gültigkeit des Übereinkommens, nicht dagegen ein Transformationsakt. — Ganz allgemein ist schließlich darauf hinzuweisen, daß in allen Staaten das allgemeine, für die Einführung völkerrechtlicher Verträge übliche Verfahren auch auf die Übereinkommen der IAO trotz ihres besonderen Charakters anzuwenden ist. Dies gilt selbst nach der französischen Verfassung, die ausdrücklich von „*traités diplomatiques*“ spricht⁵¹.

b) Neben den Bestimmungen der einzelnen Verfassungen ist vor allem der Inhalt der Übereinkommen selbst maßgebend für die Art der Anpassung an die innerstaatliche Rechtsordnung.

aa) Hier stellt sich zunächst die Frage, ob ein Mitglied verpflichtet ist, ein Übereinkommen in seinem genauen Wortlaut in das innerstaatliche Recht aufzunehmen.

Diese Frage, die vor allem die Staaten betrifft, nach deren Verfassung ein Übereinkommen nicht bereits durch die Ratifikation innerstaatliches Recht wird, hat die IAO wiederholt beschäftigt⁵². Die Antwort ergibt sich aus dem Wortlaut der Verfassung selbst, die in Artikel 19 Abs. 5 b) bestimmt:

„Le membre... prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention.“

49 „This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding.“ (Art. 6 Abs. II Verf.) — Ähnlich auch einige andere amerikanische Staaten.

50 „Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans les cas mêmes où ils seraient contraires à des lois internes françaises, sans qu'il soit besoin, pour en assurer l'application, d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification.“ (Art. 26).

51 Für die USA vgl. Entscheidung des Supreme Court in *Warren v. United States* 1951, 340 US, 523. — Zur Frage des Ranges rezipierter Übereinkommen vgl. *Valticos*, aaO S. 217—285; *Scelle*, Précis de Droit des Gens, S. 347; *Verdross*, S. 60 ff.; *Guggenheim*, I, S. 19 ff.; bezüglich Deutschlands *Pigorsch*, aaO S. 87 ff.

52 Vgl. 10 CR, 1927, I, S. 116; ferner Code, Fußnote 464 zu Art. 342, S. 302 (Anfrage der irischen Regierung — 1929) u. Fußnote 352 zu Art. 1082, S. 974 (Anfrage der amerikanischen Regierung — 1950).

Aus dieser Formulierung ergibt sich eindeutig, daß Inhalt der Verpflichtung nicht notwendigerweise eine genaue Wiedergabe des Wortlautes eines Übereinkommens sein kann. Erforderlich ist lediglich, daß die Bestimmungen des Übereinkommens in ihrem materiellen Gehalt im innerstaatlichen Bereich verwirklicht werden. Das IAA hat dies in seiner Antwort an die amerikanische Regierung vom 13. November 1950 mit folgenden Worten umschrieben:

„Au point de vue internationale, ce qui est essentiel, c'est que les dispositions d'une convention sont pleinement appliquées; quant à la manière de les appliquer, et la Constitution de L'Organisation internationale du Travail et les dispositions de chaque convention laissent délibérément une grande latitude en la matière à chaque pays“⁵³.

Abgesehen davon werden die großen Unterschiede in den einzelnen Rechtssystemen und Gesetzessprachen eine solche wortgetreue Übertragung in vielen Fällen gar nicht erlauben. Außerdem enthalten die Übereinkommen lediglich Mindestnormen, die jederzeit überschritten werden können.

bb) Der Inhalt eines Übereinkommens wird es in der Mehrzahl der Fälle auch nicht genügen lassen, durch eine einfache Übertragung des Wortlautes eine internationale Norm zu verwirklichen.

Nur wenige Übereinkommen enthalten eine Regelung, die unmittelbar angewandt werden kann⁵⁴. Hierher gehören einige Übereinkommen, die verhältnismäßig einfache Fragen behandeln. So können Regelungen, die ein bestimmtes Mindestalter für die Zulassung von Kindern zu bestimmten Arbeiten festsetzen oder im Falle der Schwangerschaft eine Arbeitsbefreiung von zwölf Wochen vorsehen, grundsätzlich unmittelbar angewandt werden. Die IAO ist jedoch, wie oben dargelegt wurde, auf Grund ihrer universellen Zielsetzung gezwungen, möglichst elastische Texte abzufassen. Die meisten Übereinkommen beschränken sich daher weitgehend auf die Errichtung allgemeiner Grundsätze, die dann im innerstaatlichen Bereich ausgestaltet und präzisiert werden müssen. Musterbeispiele einer solchen nicht unmittelbar anwendbaren Regelung sind die oben erwähnten Übereinkommen zur Frage der Sozialversicherung, welche die Konferenz auf ihrer 10., 17. und 35. Tagung angenommen hat⁵⁵. Diese Übereinkommen enthalten die Verpflichtung, ein bestimmtes Sozialversicherungssystem zu errichten und überlassen es den ein-

53 Code, Fußnote 352 zu Art. 1082, S. 974.

54 Vgl. die Unterscheidung in „self-executing treaties“ und „non self-executing treaties“; s. hierzu *Bernhardt*, aaO S. 24 ff.; *Pigorsch*, aaO S. 66 ff. mit eingehenden Hinweisen auf die deutsche Rechtsprechung.

55 C Nr. 24 u. 25, 1927; C Nr. 35—40, 1933; C Nr. 102, 1952.

zelen Staaten, die erforderlichen Versicherungsorgane zu schaffen, die Art der Finanzierung der Beiträge und Leistungen festzulegen usw.

In solchen Fällen ist folglich eine einfache Übertragung der betreffenden Normen in den innerstaatlichen Bereich, ohne daß gleichzeitig Durchführungsmaßnahmen ergriffen werden, nicht möglich. Dieses Problem betrifft ganz besonders solche Staaten, nach deren Verfassung ein Übereinkommen automatisch durch die Ratifikation inkorporiert wird. Es stellt sich aber auch für Staaten, bei denen eine besondere Transformation erforderlich ist. Auch die „Vertrags-gesetze“ werden oft der Ergänzung durch Durchführungsgesetze bedürfen.

cc) Schließlich erfordert die innerstaatliche Durchführung eines Übereinkommens nicht immer eine gesetzliche Maßnahme.

Maßgebend sind auch hier die Bestimmungen der Verfassung. Danach sind die Mitglieder verpflichtet, die zur Durchführung der Bestimmungen erforderlichen Maßnahmen zu treffen⁵⁶. Zur Art dieser Maßnahmen bestimmt die Verfassung:

„Chacun des Membres s'engage à soumettre ... la convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre“⁵⁷.

Die Verfassung räumt so den einzelnen Staaten einen weiten Spielraum ein und gestattet die Verwirklichung der Übereinkommen auch durch „andere Maßnahmen“ als Gesetze. Zu diesen anderen Maßnahmen zählen Gewohnheitsrecht, Verwaltungsmaßnahmen, unter bestimmten Voraussetzungen Tarifverträge oder gar nur eine rein tatsächliche Anwendung. Welche Maßnahmen nun im Einzelfall erforderlich sind, um die Durchführung eines Übereinkommens zu gewährleisten, ist, wie das IAA auf verschiedene Anfragen betont hat, in erster Linie Sache des betreffenden Staates. Entscheidend ist nur, daß die Bestimmungen eines Textes voll und ganz verwirklicht werden⁵⁸.

Dabei wird die Art der Durchführung von Land zu Land verschieden sein, je nach dem Inhalt einer Regelung und deren Behandlung durch die einzelnen Rechtsordnungen. Besonders anschaulich ist das Beispiel des Übereinkommens über die Vereinigungsfreiheit und den

⁵⁶ Art. 19 Abs. 5d) Verf.

⁵⁷ Art. 19 Abs. 5b) Verf.

⁵⁸ Vgl. Code, Fußnote 352 zu Art. 1082, S. 974 u. Fußnote 464 zu Art. 342, S. 302.

Schutz des Vereinigungsrechtes aus dem Jahre 1948⁵⁹. Die Rechte der Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden hier durch die einzelnen Staaten auf sehr unterschiedliche Weise verwirklicht. Gewisse Staaten erreichen dies durch Gesetze, während die Länder des angelsächsischen Rechtskreises sich zum Teil des „common law“ bedienen. Andere Staaten verwirklichen diese Bestimmungen lediglich durch ihre praktische Anwendung oder auf negative Art, indem sie bestehende Verbote oder Einschränkungen aufheben. Schließlich kann, um ein weiteres Beispiel zu zitieren, ein System von Arbeitsstatistiken im Verwaltungswege errichtet werden⁶⁰.

Eine Reihe von Übereinkommen enthalten insoweit besondere Bestimmungen, die ausdrücklich vorsehen, daß die nähere Ausgestaltung einer Regelung oder die Errichtung von Abweichungen durch Gesetz, Verwaltungsmaßnahmen, Tarifverträge oder Schiedssprüche erfolgen kann⁶¹. Bezieht sich ein Übereinkommen ausdrücklich auf die „Nationale Gesetzgebung“, so ist dieser Begriff sehr weit auszulegen. Er umfaßt neben Gesetzen im formellen Sinn auch jede materielle Rechtsnorm⁶², sowie in Bundesstaaten neben der zentralen Gesetzgebung auch die der Gliedstaaten⁶³.

Es spielen so neben den Gesetzen auch „andere Maßnahmen“ bei der Durchführung eines Übereinkommens eine wichtige Rolle. Dennoch werden bei den meisten Übereinkommen in gewissem Umfange gesetzgeberische Maßnahmen auf jeden Fall erforderlich sein, um die übernommenen Verpflichtungen zu verwirklichen.

II. Besondere Fragen

1. Die Verwirklichung durch Tarifverträge⁶⁴

a) Die allgemeine Problematik. — Die IAO umfaßt eine Reihe von Mitgliedern, die entsprechend ihrer Verfassung die Arbeitsbedingungen weitgehend durch staatlich-dirigistische Maßnahmen regeln. Hierunter fallen vor allem afrikanische, asiatische und südamerikanische Staaten. Andere Länder dagegen wie die USA, England oder Deutschland überlassen einen beträchtlichen Bereich der Arbeitsbe-

59 C Nr. 87. — Das Beispiel wurde zitiert von *Valticos* (aaO S. 272 u. Protokoll der Konferenz von Barcelona, S. 424).

60 C Nr. 63, 1937.

61 S. o. S. 95 ff.

62 Code, Fußnote 352 zu Art. 1802, S. 975.

63 Rapp. explic., 16 CR, 1932, S. 746/47 u. Code, Fußnote 315 zu Art. 278, S. 260/61.

dingungen der autonomen Regelung durch die Sozialpartner; in diesem Bereich sind dann staatliche Regelungen grundsätzlich ausgeschlossen⁶⁵.

Hieraus entstehen erhebliche Schwierigkeiten, die in ihrer Bedeutung keineswegs auf die IAO beschränkt sind. Sie sind vielmehr, was bisher viel zu wenig beachtet worden ist, auch für das allgemeine Völkerrecht von grundlegendem Interesse und geeignet, der Frage der innerstaatlichen Verwirklichung völkerrechtlicher Normen völlig neue Aspekte und Möglichkeiten zu geben. Für die IAO stellt sich dieses Problem um so mehr, je mehr sie sich Fragen zuwendet, die in bestimmten Ländern der Tarifautonomie unterliegen, während sie sich bisher vorwiegend mit dem öffentlich-rechtlichen Bereich des Arbeitsrechtes wie Arbeitsschutz oder Sozialversicherung befaßt hat⁶⁶.

Nach der heute herrschenden Auffassung können internationale Normen allein die Staaten verpflichten. Dies gilt grundsätzlich auch für die IAO, deren Verfassung nur von einer Verpflichtung der Mitglieder spricht⁶⁷. Hieraus ergibt sich für die Organisation die Frage, inwieweit die einzelnen Staaten einem Übereinkommen beitreten können, dessen Normen Gegenstände betreffen, die nach innerstaatlichem Recht der Regelung durch die Sozialpartner vorbehalten sind. Anders formuliert: Wie kann die innerstaatliche Durchführung solcher Normen gesichert werden⁶⁸?

Die sich hierbei ergebenden Schwierigkeiten sind u. a. folgende:

1. Die Staaten haben in Angelegenheiten, die der autonomen Regelung durch die Sozialpartner vorbehalten sind, keine Möglichkeit, übernommene internationale Verpflichtungen durchzusetzen.

64 Die Übereinkommen sprechen hier von „conventions collectives“ und „collective agreements“. Diese Begriffe haben in den einzelnen staatlichen Rechtsordnungen jeweils ihre eigene Ausgestaltung gefunden. Der im deutschen Arbeitsrecht übliche Begriff „Tarifvertrag“ läßt sich rechtlich mit ihnen nicht gleichsetzen, erfüllt aber die entsprechende Funktion (vgl. *Schregle* in *Hueck-Nipperdey*, S. 918 Fußnote 1. — S. auch die Definition des Begriffes „convention collective“ in R Nr. 91 [1951], conc. les conventions collectives, II, 2 [1]).

65 Vgl. den umfassenden Überblick *Schregles* über das kollektive Arbeitsrecht des Auslandes in *Hueck-Nipperdey*, aaO Anhang S. 918 ff.; ferner bezüglich Deutschlands *Schnorr*, aaO S. 217 ff. mit weiteren Hinweisen; bezüglich der USA *Frey*, aaO S. 29 ff.

66 Vgl. *Schregle*, „Internationales Arbeitsrecht und Tarifvereinbarung“, aaO S. 161.

67 Vgl. Art. 19 Abs. 5, insbes. Art. 19 Abs. 5d) Verf.

68 Zur Frage im allgemeinen vgl. u. a. *Jenks*, aaO S. 197 ff., insbes. 212 ff. *Schregle*, „Internationales Arbeitsrecht und Tarifvereinbarung“, aaO S. 161 ff. u. „Europäische Sozialpolitik“, aaO S. 79; *Schnorr*, aaO S. 216 ff.

2. Selbst wenn entsprechende Tarifverträge bestehen oder abgeschlossen werden, gibt dies den Staaten nicht die Garantie, daß sie weiterhin in der Lage bleiben werden, ihre Verpflichtungen während der vollen Geltungsdauer des Übereinkommens zu erfüllen.
3. Es können Schwierigkeiten bei der Abgrenzung des der autonomen Regelung vorbehaltenen Bereiches entstehen.

Die IAO beschäftigt sich schon lange mit diesem Problem. Bereits 1936 hat das IAA eine umfangreiche Untersuchung veröffentlicht⁶⁹. Zehn Jahre später hat die Delegation der Konferenz für Verfassungsfragen dann erneut diese Frage aufgegriffen und sich eingehend mit ihr beschäftigt. Sie hat die beträchtlichen Schwierigkeiten unterstrichen, die sich hier der IAO stellen. Sie sah sich jedoch angesichts der Komplexität der Probleme zum damaligen Zeitpunkt nicht in der Lage, konkretere Vorschläge zu machen und beschränkte sich darauf, eine gründliche Untersuchung dieser Frage durch das IAA anzuregen. Dabei wies sie auf die Möglichkeit hin, die Verwirklichung einer Norm durch Tarifverträge im Wege des von ihr vorgeschlagenen Berichtsverfahrens bezüglich der nicht ratifizierten Übereinkommen voll anzuerkennen⁷⁰.

Die Frage hat sich in der Zwischenzeit weiter entwickelt, ohne daß freilich eine endgültige Lösung bereits gefunden wäre. Eine solche Lösung wird weitgehend von den Ergebnissen des 1946 und 1949 in einigen Seerechtsübereinkommen sowie 1951 bei der Regelung der Lohnungleichheit von Mann und Frau gemachten Experimentes abhängen, wovon im folgenden noch die Rede sein wird⁷¹. Eine Überwindung dieser Schwierigkeiten erscheint allerdings bei der heutigen Lage nur dadurch möglich zu sein, daß man den Dualismus von staatlicher und autonomer Rechtssetzung auf dem Gebiete der Arbeitsbedingungen durch einen Dualismus in der innerstaatlichen Verwirklichung völkerrechtlicher Normen berücksichtigt⁷².

b) Die Tarifverträge in der Praxis der IAO. — Die IAO hat bereits in einer Reihe von Übereinkommen die Rolle, welche die Sozialpartner bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen in bestimmten

69 „Les conventions collectives“ (aaO).

70 Vgl. Art. 19 Abs. 5e) Verf. sowie 29 Rapport II (1), S. 53—55.

71 Vgl. hierzu Code, S. LXXX ff.

72 So Schnorr, aaO S. 233; vgl. auch die Lösungsvorschläge von Jenks, aaO S. 213 ff. u. Schregle, „Europäische Sozialpolitik“, S. 79 (Schregle hält das internationale Übereinkommen hier überhaupt für unbrauchbar und empfiehlt den Abschluß internationaler Tarifverträge, was wiederum einen internationalen Zusammenschluß der einzelstaatlichen Tarifpartner voraussetzen würde).

Staaten spielen, Rechnung getragen⁷³. Diese Übereinkommen lassen sich in zwei Hauptgruppen gliedern:

aa) Zu der ersten Gruppe zählen die Übereinkommen, welche die *teilweise* Durchführung einer Regelung ausdrücklich den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen überlassen⁷⁴.

Es handelt sich hier um Übereinkommen, die noch einer näheren Ausgestaltung bedürfen. Die Verwirklichung der allgemeinen Grundsätze der Regelung obliegt dann der staatlichen Regelung, während die Sozialpartner durch ausdrückliche Bestimmungen ermächtigt werden:

1. die Regelung eines Übereinkommens oder einzelner seiner Bestimmungen zu ergänzen⁷⁵;
2. den personellen oder sachlichen Anwendungsbereich eines Übereinkommens festzulegen⁷⁶; oder
3. bestimmte, in den Übereinkommen selbst vorgesehene Abweichungen vorzunehmen⁷⁷.

Von weit größerer Bedeutung ist jedoch

bb) die zweite Gruppe, die Übereinkommen enthält, welche *in ihrer Gesamtheit* sowohl durch die Gesetzgebung als auch durch Tarifverträge verwirklicht werden können.

Bereits auf der 21. Tagung im Jahre 1936 war vorgeschlagen worden, in das Übereinkommen Nr. 57 (Arbeitszeiten — usw. — an Bord von Schiffen) eine Bestimmung aufzunehmen, die eine gleichberechtigte Verwirklichung durch Tarifverträge ermöglicht hätte. Dieser Vorschlag stieß indes auf starken Widerstand der Arbeitnehmergruppe, die u. a. auf den Nachteil hinwies, daß die Lage der Personen, die nicht von diesen Verträgen erfaßt werden, zu unbestimmt bleibe. Man entschloß sich schließlich, diese Frage in der Schwebe zu lassen, um der gerade laufenden Untersuchung des IAA nicht vorzugreifen⁷⁸.

Auf der 28. und 32. Tagung 1946 und 1949 machte die Konferenz dann erstmals in einer Reihe von Seerechtsübereinkommen das Experiment, die Verwirklichung der Normen in den betreffenden Staaten ganz den Sozialpartnern zu überlassen. So bestimmt etwa das

73 Weniger problematisch ist diese Frage bei Empfehlungen, da hier ja keine Verpflichtungen der Staaten begründet werden.

74 S. hierzu Code, S. LXXXI u. Schnorr, S. 234.

75 Vgl. etwa C Nr. 43, 1934, Art. 3 Abs. 2; C Nr. 49, 1935, Art. 3 Abs. 2; C Nr. 52, 1936, Art. 3b); C Nr. 94, 1949, Art. 2; C Nr. 95, 1949, Art. 12.

76 C Nr. 69, 1946, Art. 1; C Nr. 76, 1946, Art. 4c), Art. 10d) u. Art. 11a).

77 C Nr. 1, 1919, Art. 2b) u. Art. 5; C Nr. 20, 1925, Art. 2 Abs. 3; C Nr. 46, 1935, Art. 13 Abs. 2; C Nr. 67, 1939, Art. 7 Abs. 2; C Nr. 95, 1949, Art. 3 Abs. 2, Art. 4, 5 u. 8; C Nr. 99, 1951, Art. 2.

78 Rapp. explic., 21/22 CR, 1936, S. 233 ff.

Übereinkommen Nr. 76 über Löhne, Arbeitszeit und Besatzungsstärke an Bord von Schiffen:

„Effet peut être donné à la présente convention au moyen:

- a) de la législation;
- b) de conventions collectives passés entre armateurs et gens de mer ...;
- c) d'une combinaison de la législation et des conventions collectives ...“⁷⁹.

Die Beratungen des zuständigen Ausschusses hatten hier gezeigt, daß große Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern bestehen und in einigen Staaten, darunter den größten Seemächten Amerika und England, zum Teil auch in den skandinavischen Staaten, die betreffenden Fragen durch frei geschlossene Tarifverträge geregelt werden. Man war sich daher im klaren, daß man diese Umstände berücksichtigen müsse, wollte man die erforderlichen Ratifikationen erlangen. Man erkannte ferner, daß ein Übereinkommen im Falle einer Verwirklichung durch Tarifverträge den Staaten keine Verpflichtungen auferlegen könne, die einen Eingriff in die Freiheit der Sozialpartner bedeuten würden. Die Konferenz setzte daher an die Stelle der normalerweise aus einer Ratifikation entstehenden Verpflichtungen ein besonderes Verfahren, das aus bestimmten Kontroll- und Informationspflichten besteht.

Nach diesem Verfahren ist ein Mitglied, welches das Übereinkommen ratifiziert, nicht verpflichtet — soweit die Bestimmungen durch Tarifverträge verwirklicht werden —, Maßnahmen zu ihrer Durchführung zu ergreifen⁸⁰. Statt dessen sind dem Generaldirektor genaue Angaben über alle Tarifverträge zu liefern, welche die einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens verwirklichen. Die Staaten sind außerdem verpflichtet, sofern sie ratifiziert haben, an einem Komitee teilzunehmen, welches sich aus Vertretern der Regierungen, der Organisationen der Reeder und Seeleute sowie, in beratender Eigenschaft, aus Vertretern des „comité paritaire maritime“ des IAA zusammensetzt. Diesem Komitee unterbreitet der Generaldirektor die ihm von den Mitgliedern gelieferten Informationen, welche das Komitee daraufhin untersucht, ob die betreffenden Tarifverträge die

79 Art. 21 Abs. 1. — Die gleichen Bestimmungen finden sich in C Nr. 70, Art. 10 u. C Nr. 72, Art. 10 (1946) sowie C Nr. 91, Art. 10 u. C Nr. 93, Art. 21 (1949).

80 Ohne eine solche ausdrückliche Befreiung bleibt ein Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat, durch Art. 19 Abs. 5d) Verf. gebunden, „die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen des betreffenden Übereinkommens“ zu ergreifen, gleichgültig, auf welcher Grundlage er ratifiziert hat (Comm. de l'appl., 35 CR, 1952, S. 510).

Bestimmungen des Übereinkommens voll und ganz verwirklichen. Die von dem Komitee gemachten Bemerkungen und Anregungen sind von den Ratifikationsstaaten zu berücksichtigen und außerdem den Parteien der jeweiligen Tarifverträge mitzuteilen⁸¹.

Desselben Verfahrens hat sich die Konferenz auf der 34. Tagung bei der Regelung der Frage der Lohngleichheit von Mann und Frau bei gleicher Arbeitsleistung bedient. Auch hier sieht das Übereinkommen ausdrücklich vor, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung verwirklicht werden kann im Wege der Gesetzgebung, durch jede gesetzlich anerkannte oder geschaffene Einrichtung zur Festlegung von Löhnen, durch Tarifverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder durch eine kombinierte Verwendung dieser Möglichkeiten⁸². Nicht vorgesehen ist dagegen ein der Regelung der Seerechtsübereinkommen entsprechendes Verfahren, das im Falle einer Verwirklichung durch Tarifverträge die Verpflichtungen des ratifizierenden Staates festlegt. Staaten, die dem Übereinkommen beitreten, unterliegen somit den gleichen Verpflichtungen wie in jedem anderen Falle auch. Eine Sonderregelung war hier allerdings auch weniger erforderlich, da die sehr allgemeine Fassung des Übereinkommens über genügende Elastizität verfügt. Mitglieder, die das Übereinkommen ratifizieren, sind lediglich verpflichtet, die Anwendung des Grundsatzes der Lohngleichheit zu „fördern“ („encourager“). Ein Staat, dem auf Grund der Tarifautonomie ein Eingriff in die Gestaltung der Löhne verwehrt ist, wird daher auch dann seinen mit der Ratifikation übernommenen Verpflichtungen genügen, wenn er sich ständig bemüht, durch Beratungen mit den Tarifpartnern und durch Anregungen, Ratschläge oder Gutachten den Grundsatz der Lohngleichheit zu fördern, ohne daß er dabei auf obrigkeitliche Maßnahmen zurückgreifen müßte⁸³. Eine von dem üblichen Verfahren abweichende Gestaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten war daher nicht unbedingt erforderlich. Nützlich könnte dagegen in beiden Fällen die Ausarbeitung eines Modelltarifvertrages sein, welcher den Tarifpartnern als Führer dienen und eine größere Einheitlichkeit im Vergleich zu den Regelungen anderer Staaten gewährleisten würde⁸⁴.

81 C Nr. 76, Art. 21 Abs. 2—6. — Vgl. im einzelnen Rapp. explic., 28 CR, 1949, S. 364 ff.

82 C Nr. 100, 1951, Art. 2 Abs. 2.

83 Vgl. 34 CR, 1951, S. 645/46; *Schregle*, „Das internationale Übereinkommen über die Lohngleichheit von Mann und Frau und die Bundesrepublik Deutschland“, aaO S. 257 ff., insbes. S. 260 ff.; *Schnorr*, aaO S. 236.

84 S. o. S. 110 ff.

Inwieweit dieser von der IAO eingeschlagene Weg eine Lösung des Problems bedeutet oder sich einer Lösung nähert, wird die Praxis zu zeigen haben⁸⁵.

2. Die Verwirklichung in Bundesstaaten⁸⁶

a) Die Verwirklichung internationaler Arbeitsübereinkommen und Empfehlungen kann in Bundesstaaten infolge der unterschiedlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen⁸⁷. Die Friedenskonferenz hat diese Tatsache berücksichtigt und in den Vertrag eine Bestimmung eingefügt, welche Bundesstaaten, deren Befugnis, den Übereinkommen der IAO beizutreten, beschränkt ist, das Recht gibt, diese Übereinkommen als einfache Empfehlungen zu betrachten⁸⁸. Der zuständige Ausschuß hat sich allerdings nur widerstrebend zu einem so weitreichenden Zugeständnis entschlossen, welches den Bundesstaaten weit geringere Verpflichtungen auferlegte als den übrigen unitarischen Staaten, die dadurch erheblich benachteiligt wurden (Konkurrenzmotiv!). Der Ausschuß hat daher auch ausdrücklich unterstrichen, daß die Ausnahme „s'applique uniquement aux Etats fédératifs dont le pouvoir de conclure des traités en matière de travail est soumis à une restriction, et en outre qu'elle ne s'applique que dans la mesure où ces restrictions sont applicables à un cas particulier“⁸⁹.

b) In der Tat betraf diese Vorschrift die einzelnen Bundesstaaten in sehr unterschiedlichem Maße. Sie richtete sich zunächst auch nicht an die Bundesstaaten als solche, sondern war lediglich eine Konzession an die USA, auf deren Teilnahme man nicht verzichten wollte⁹⁰. Obwohl die Vertragsstaaten den USA soweit entgegenkamen, war dieses Opfer doch lange vergeblich. Dabei beruhte die

85 Die Seerechtsübereinkommen sind bis heute noch nicht in Kraft getreten, was vor allem darauf zurückzuführen sein dürfte, daß das Inkrafttreten von zu vielen Voraussetzungen abhängig gemacht wurde (s. o.). Das Übereinkommen Nr. 100 ist am 23. 5. 1953 in Kraft getreten und hat bis 1960 32 Ratifikationen erhalten.

86 Die IAO umfaßt nach einer Aufstellung aus dem Jahre 1961 (45 CR, 1961, S. 817, 818) folgende Bundesstaaten: Argentinien, Australien, Brasilien, Bundesrepublik Deutschland, Indien, Jugoslawien, Kanada, Libyen, Mexiko, Österreich, Schweiz, UdSSR, USA.

87 Grundsätzlich zu diesem Problem *Bernhardt*, „Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge in Bundesstaaten“.

88 Art. 405 Abs. 9 Vers.Vertr. (= Art. 19 Abs. 9 Verf. [a. F.]).

89 I BO, S. 268.

90 Vgl. I BO, S. 267 ff. u. *Hendry*, aaO S. 172/73.

ablehnende Haltung der USA weniger auf verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten, als auf einem Rückfall in den früheren Isolationismus⁹¹. Die amerikanische Delegation auf der Friedenskonferenz berief sich zwar darauf, daß die von der IAO zu behandelnden Fragen vorwiegend in die Zuständigkeit der Gliedstaaten fielen. Solche Beschränkungen beziehen sich jedoch nur auf die inneren, nicht aber auch auf die äußeren Angelegenheiten, deren Wahrnehmung ausschließlich der Union zusteht⁹². Die vom Präsidenten mit Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Senats⁹³ abgeschlossenen internationalen Verträge sind innerstaatliches Recht auch in Fragen, deren interne Regelung in die Zuständigkeit der einzelnen Staaten fallen würde⁹⁴. Dies gilt auch für Vorschriften, die nicht unmittelbar anwendbar sind⁹⁵. Der Kongreß ist befugt, alle Gesetze zu erlassen, die zur Durchführung einer internationalen Verpflichtung erforderlich sind⁹⁶. Daraus folgt, daß die USA hinsichtlich der Übereinkommen der IAO keinerlei Beschränkungen unterworfen sind und sich nicht auf die von der Verfassung der IAO eingeräumten Vergünstigungen berufen konnten⁹⁷.

Ebenso fallen eine Reihe anderer Bundesstaaten nicht unter die Federalklausel. Dies gilt etwa für die Bundesrepublik Deutschland, wo der Bund in Fragen der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung, wozu auch das Arbeitsrecht zählt, die Befugnis hat, Übereinkommen beizutreten und die erforderlichen Durchführungsgesetze zu erlassen⁹⁸. Auch die Schweiz kann sich grundsätzlich nicht auf die von der Verfassung eingeräumten Erleichterungen berufen⁹⁹, ebensowenig Österreich, Indien oder die Südafrikanische Union¹⁰⁰.

91 *Jadeson*, aaO S. 112/13.

92 So der Oberste Gerichtshof in *United States v. Curtiss Wright Export Corporation*, 299 US, 304, 318 (1936).

93 Art. II Abschn. 2 Verf.

94 Art. VI Abschn. 2 (der Text dieser Bestimmung ist oben S. 164 Fußnote wiedergegeben).

95 So Supreme Court in *US v. Belmont*, 301 US, 324, 331 (1937).

96 Art. I Abschn. 7 u. 8 Verf.

97 So *Hudson*, aaO S. 678 ff., insbes. S. 679 („... It should be clear, therefore, that the power of the United States to enter into such labor conventions as have been adopted by the International Labor Conference to date, is not subject to any special limitations. If this be true, paragraph 9 of art. 405 does not apply to the States ...“).

98 Vgl. Art. 32 Abs. 1 u. 3 u. Art. 74 Ziff. 12 GG; ferner *Bernhardt*, aaO S. 199; *Mosler* in Festgabe für *Carl Bilfinger*, aaO S. 262/63 (a. M. *Man-gold*, der die Vertragsschließungsbefugnis des Bundes auch auf Fragen der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder ausdehnt, aaO S. 785).

99 Vgl. *Secrétañ*, aaO S. 1 ff., insbes. S. 15/16; *Guggenheim*, Bd. I, aaO S. 76 (Fußnote).

100 *Bernhardt*, aaO S. 90 ff.

Anders ist die Lage in Kanada, dessen Vertragsschließungsbefugnis nach der anscheinend heute noch maßgeblichen Stellungnahme des Privy Council aus dem Jahre 1937 auf die innerstaatliche Zuständigkeit beschränkt ist¹⁰¹. Auch Australien schien zunächst nach der überwiegenden Meinung unter Artikel 405 Abs. 9 des Versailler Vertrags zu fallen. Diese Auffassung wurde jedoch 1936 durch eine Entscheidung des High Court of Australia (Fall *Henry*) in Frage gestellt, als drei von fünf Richtern die Meinung vertraten, daß die Zuständigkeit des Commonwealth auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten (Artikel 51, XXIX der Verfassung) der Konföderation das Recht gebe, Gesetze zur Verwirklichung eines geschlossenen Vertrages zu erlassen; die Lage ist heute nicht ganz eindeutig¹⁰². Schließlich sei noch die Sowjetunion erwähnt, die als einziger Staat, neben der Zuständigkeit der Union, ihre Gliedstaaten zur selbständigen Betätigung auf dem Gebiete der Außenpolitik ermächtigt. Bisher haben hiervon jedoch nur die Ukraine und Weißrußland Gebrauch gemacht, die beide selbständige Mitglieder in der UN und der IAO sind. Der Wert dieser Ermächtigung ist allerdings mehr als zweifelhaft. Er dürfte auf außenpolitische Erwägungen zurückzuführen sein und in erster Linie einer Vergrößerung der Stimmenzahl dienen.

c) Die Frage der Bundesstaaten hat seit der Gründung die IAO immer wieder beschäftigt. Im Jahre 1939 wurde sie bei der Beratung des Übereinkommens Nr. 67 über die Arbeits- und Ruhezeiten im Straßenverkehr erneut aufgeworfen. In der Erkenntnis, daß das Problem die einzelnen Bundesstaaten in sehr unterschiedlichem Maße betrifft und in bestimmten Staaten die Bundeszuständigkeit überhaupt nicht beschränkt oder inzwischen erweitert worden ist, schlug der amerikanische Regierungsvertreter vor, eine Bestimmung in das Übereinkommen einzuführen, die eine Einschränkung der zu weiten Ermächtigung des Artikels 19 Abs. 9 der Verfassung (a. F.) und eine größere Differenzierung erlaubt hätte. Das Vorhaben scheiterte jedoch aus Zeitnot und der Unmöglichkeit, trotz vorhandener Billigung im Prinzip eine Einigung zu erzielen. Die Konferenz nahm jedoch einstimmig eine Resolution an, die dem VR empfahl, die Frage der Bundesstaaten erneut zu untersuchen und auf der nächsten Tagung einen Bericht vorzulegen¹⁰³.

101 *Bernhardt*, aaO S. 81—87.

102 Vgl. *Bailey*, aaO S. 331 ff., insbes. S. 347 ff.; *Bernhardt*, aaO S. 89/90.

103 Vgl. *Rapp. explic.*, 25 CR, 1939, S. 552 ff. sowie die Beratung vor der allgemeinen Konferenz, S. 355/56 (= Code, Fußnote 315 zu Art. 278, S. 257 ff.).

Anlässlich der Verfassungsänderung im Jahre 1946 kam es dann zu einer eingehenden Debatte. Sie führte zu einer Änderung des Artikels 19 Abs. 9 der Verfassung, die sich offensichtlich an dem amerikanischen Vorschlag aus dem Jahre 1939 inspirierte; sie liegt der heute geltenden Fassung des Artikels 19 Abs. 7 der Verfassung zugrunde¹⁰⁴.

d) Artikel 19 Abs. 7 der Verfassung sieht in seiner Neufassung zwei verschiedene Verfahren vor, je nachdem, ob die Kompetenz eines Staates in einer bestimmten Frage gegeben ist oder nicht. Er bestimmt im einzelnen folgendes:

Hält eine Bundesregierung entsprechend ihrer Verfassung eine Bundesmaßnahme zur Verwirklichung eines Übereinkommens oder einer Empfehlung für angezeigt, so trifft sie die gleiche Verpflichtung wie alle übrigen unitarischen Staaten¹⁰⁵.

Hält sie in einzelnen oder allen Punkten dagegen eher eine Maßnahme der Gliedstaaten, Provinzen oder Kantone für angebracht, so hat sie

1. dafür zu sorgen, daß die betreffenden Texte spätestens 18 Monate nach Schluß einer Tagung der Konferenz den zuständigen Stellen der Gliedstaaten zur Verwirklichung vorgelegt werden;
2. mit Billigung der Gliedstaaten Maßnahmen zu treffen, um deren Vorgehen bei der Verwirklichung zu koordinieren;
3. dem Generaldirektor des IAA die von ihr getroffenen Maßnahmen mitzuteilen; sowie
4. in regelmäßigen, vom VR zu bestimmenden Zeiträumen dem Generaldirektor des IAA über den Stand der Gesetzgebung und Praxis in Bund und Gliedstaaten sowie den Grad der Verwirklichung der Bestimmungen zu unterrichten¹⁰⁶.

Diese Neufassung erlaubt nun eine größere Differenzierung und Einschränkung hinsichtlich bestimmter Bundesstaaten. Sie brachte allerdings auch eine gewisse Ausweitung, da sie im Gegensatz zu der alten Fassung nicht mehr darauf abstellt, ob ein Staat befugt ist, die Gliedstaaten bindende Verpflichtungen zu übernehmen, sondern lediglich voraussetzt, daß ein Mitglied Maßnahmen des Bundes „für

104 29 Rapport II (1), S. 58/59, 183 ff., 194 u. 197.

105 Art. 19 Abs. 7a) Verf.

106 Art. 19 Abs. 7b), i)—v) Verf. — Dem Beispiel der IAO ist bisher nur das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28. 7. 1951 (BGBl. 1953, II, S. 559) gefolgt, das in Art. 41 ebenfalls eine Bundesstaatsklausel aufgenommen hat. Ähnliche Bestrebungen bestanden auch bei der Beratung eines Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie der Menschenrechtskonvention im Rahmen der UN (vgl. *Bernhardt*, aaO S. 17/18).

angezeigt erachtet“. Danach können sich auch Mitglieder auf die in der Verfassung vorgesehene Vergünstigung berufen, die an sich keiner Beschränkung unterliegen¹⁰⁷.

e) Schließlich hat die Konferenz in einige Übereinkommen besondere Bestimmungen aufgenommen, die, den besonderen Umständen des Einzelfalles angepaßt, eine Ratifikation durch Bundesstaaten erleichtern sollen. Aus diesen Übereinkommen sei lediglich die Regelung der Frage der Wanderarbeiter herausgegriffen, der vom methodischen Standpunkt eine größere Bedeutung zukommt¹⁰⁸.

Artikel 6 Abs. 1 des Übereinkommens verpflichtet die Mitglieder, den Wanderarbeitern ohne Diskriminierung von Rasse, Religion oder Geschlecht auf bestimmten Gebieten Bedingungen einzuräumen, die genauso günstig sind wie die der einheimischen Arbeiter. Artikel 6 Abs. 2 beschränkt diese Verpflichtung, und nur diese, für Bundesstaaten auf die Fragen, die auf Bundesebene geregelt sind. Im übrigen bleibt es jedem dieser Staaten überlassen, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen diese Bestimmungen auch auf die auf Landesebene geregelten Fragen angewandt werden sollen. Werden diese Fragen auf Landesebene geregelt, so gilt das übliche Verfahren nach Artikel 19 Abs. 7b) der Verfassung.

Dieses Experiment bringt gegenüber dem allgemeinen Verfahren des Artikels 19 Abs. 7 der Verfassung erhebliche Vorteile, die auf folgenden Erwägungen beruhen: Die vorbereitenden Arbeiten hatten ergeben, daß verfassungsrechtliche Schwierigkeiten nur bezüglich dieses einen Artikels des Übereinkommens bestanden, während alle übrigen Vorschriften von den meisten Bundesstaaten ratifiziert werden konnten. Da eine Ratifikation unter Vorbehalt jedoch nicht möglich ist, wäre den einzelnen Bundesstaaten nur die Möglichkeit geblieben, entweder das gesamte Übereinkommen zu ratifizieren oder auf die Ratifikation überhaupt zu verzichten und sich auch bezüglich der Punkte, die in ihre Zuständigkeit fielen, auf das Verfahren gemäß Artikel 19 Abs. 7b) der Verfassung zu beschränken. Nach Artikel 6 Abs. 2 des Übereinkommens können nun auch die Staaten den Text ratifizieren, deren Kompetenz nicht alle Verpflichtungen dieses Artikels umfaßt. Die Vorteile dieses Verfahrens sind offensichtlich: Es verleiht den Übereinkommen eine größere Elastizität und verhindert vor allem, daß allzu große Unterschiede zwischen

107 Vgl. etwa die Stellungnahme der Regierung der USA zu C Nr. 105 (betr. Zwangsarbeit), 43 CR, 1959, S. 739 (Comm. de l'appl.).

108 C Nr. 97, 1949 (rev.); weitere Beispiele in Code, Fußnote 315 zu Art. 278, S. 260.

den von Bundesstaaten und unitarischen Staaten übernommenen Verpflichtungen entstehen¹⁰⁹.

3. Die Verwirklichung in abhängigen Ländern

Die Aufgabe, allen Menschen günstigere Arbeitsbedingungen zu verschaffen, stellte die IAO von Anfang an vor das Problem, die Anwendung der von der Konferenz errichteten Normen auch auf die Kolonien und andere abhängige Gebiete auszudehnen. Diese Forderung stellte sich um so mehr, als in diesen Ländern im allgemeinen überhaupt keine Arbeitsschutzregelungen bestanden.

In der Zwischenzeit haben nun eine große Zahl dieser Gebiete ihre Unabhängigkeit erlangt, so daß das Problem einiges von seiner Bedeutung verloren hat. Solange es jedoch noch abhängige Länder gibt, wird diese Frage für die IAO bestehen bleiben. Ihre Aufgabe erschöpft sich dabei nicht nur darin, diesen Völkern menschlichere Lebensbedingungen zu sichern. Sie kann ihnen darüber hinaus wertvolle Hilfe auf ihrem Weg zur Unabhängigkeit gewähren.

a) Die Verfassung in ihrer ursprünglichen Form verpflichtete die Mitglieder der IAO, die von ihnen ratifizierten Übereinkommen auch auf diejenigen ihrer Kolonien, Besitzungen und Protektorate anzuwenden, die sich nicht vollständig selbst regierten. Dies galt jedoch nur in den Fällen, in denen die örtlichen Verhältnisse die Anwendung eines Übereinkommens erlaubten und die zur Anpassung erforderlichen Änderungen vorgenommen werden konnten. Das Amt war von den für die einzelnen Gebiete getroffenen Entscheidungen zu unterrichten¹¹⁰.

Diese Bestimmung ließ jedoch den einzelnen Regierungen einen viel zu großen Spielraum. Vor allen Dingen berücksichtigte sie nicht, daß sich die verschiedenen abhängigen Gebiete auf den unterschiedlichsten Entwicklungsstufen befinden und auch Länder umfassen, die eine weitgehende Autonomie erlangt haben. So haben viele Gebiete, die unter fremder Oberhoheit stehen, gerade im Bereich der internationalen Arbeitsübereinkommen weite autonome Befugnisse erlangt. Je nach dem Grad der Entwicklung und dem damit verbundenen Maß an Autonomie, die ein Land erreicht hat, werden sich die Fragen einer Verwirklichung der Übereinkommen der IAO auf unterschiedliche Art stellen. Für Gebiete, die sich noch am Anfang

109 Vgl. die Antwort des IAA v. 5. 7. 1950 auf eine Anfrage der amerikanischen Regierung, Code, Fußnote 30 zu Art. 1499, S. 1247 ff.

110 Art. 421 Vers.Vertr. (= Art. 35 Verf. — a. F.).

ihrer Entwicklung befinden, entsprechen die Schwierigkeiten weitgehend denen unabhängiger Staaten, die noch über unterentwickelte Gebiete verfügen. Länder dagegen, die bereits eine gewisse Autonomie erlangt haben, befinden sich in einer ähnlichen Lage wie Bundesstaaten; die Anwendung der Übereinkommen durch eine Entscheidung der mutterländischen Regierung nach den bisherigen Verfahren ist hier nicht möglich¹¹¹. Dazu kommen noch Gebiete, die sich unter der Oberhoheit mehrerer Staaten oder einer internationalen Stelle — etwa auf Grund der Charta der UN — befinden.

Die Konferenz hat daher im Jahre 1946 auch Artikel 35 der Verfassung neu geregelt. Die Neufassung berücksichtigte die dargelegten Momente und schaffte weit ausgedehntere Verpflichtungen als die alte Fassung¹¹². Sie errichtete zwei verschiedene Verfahren, je nachdem, ob die betreffende Frage in die eigene Zuständigkeit der abhängigen Gebiete fällt oder nicht. Sie änderte ferner Absatz 2 der bisherigen Regelung, der die Mitglieder verpflichtete, dem IAA die getroffene Entscheidung mitzuteilen. Diese Bestimmung hatte sich als zu allgemein erwiesen, um befriedigende Ergebnisse liefern zu können¹¹³. Die Neufassung enthält nun eine präzise Regelung, die in den einzelnen Übereinkommen durch Stilklauseln ergänzt wird.

b) Im einzelnen gelten folgende Verfahren^{113a}:

aa) Verfahren in Fragen, die nicht der autonomen Regelung durch die betreffenden Gebiete unterliegen:

111 Besondere Schwierigkeiten ergaben sich bezüglich der mit Frankreich verbundenen Gebiete nach der Verfassungsänderung vom Jahre 1958. Während die überseeischen Departements auf Grund einer Fiktion als „territoires métropolitains“ gelten und die eigentlichen „territoires d'outre-mer“ unter Art. 35 Abs. 4 Verf. (n. F.) fallen, ergeben sich bezüglich der in der „Communauté“ — einer sehr losen Staatenföderation — zusammengeschlossenen Gebiete Probleme, die sich in ähnlicher Form auch im Rahmen der EWG bezüglich der assoziierten Länder stellen. Frankreich kann ein Übereinkommen zwar für sich selbst, nicht aber für die übrigen Mitglieder der „Communauté“ ratifizieren, während diese Staaten ebenfalls nicht beitreten können, da sie nicht Mitglied der IAO sind (vgl. im einzelnen 43 CR, 1959, S. 731 ff. — Comm. de l'appl.).

112 Vgl. 29 Rapport II (1), S. 80 ff., insbes. S. 83 ff.

113 Die Konferenz hatte bereits früher in einer bestimmten Zahl von Übereinkommen diese Bestimmung durch präzisere Verpflichtungen ergänzt (vgl. etwa C Nr. 29, 1930, Art. 26; C Nr. 50, 1936, Art. 25).

113a Auf der 48. Tagung 1964 hat die Konferenz durch eine Verfassungsänderung die derzeitige Regelung erneut geändert. Sie strich Art. 35 und fügte die neue Regelung als Abs. 9 in Art. 19 der Verfassung ein, der sich mit dem Verfahren der Annahme und Verwirklichung der Übereinkommen und Empfehlungen befaßt (vgl. den Bericht über die

Die Mitglieder sind in diesen Fällen verpflichtet, die von ihnen ratifizierten Übereinkommen auf alle außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebiete, deren internationale Beziehungen sie wahrnehmen, einschließlich der ihnen unterstellten Treuhandgebiete, anzuwenden, es sei denn, daß das Übereinkommen der örtlichen Verhältnisse wegen nicht anwendbar ist. Dabei bleibt es den Mitgliedern überlassen, die zur Anpassung erforderlichen Abänderungen vorzunehmen¹¹⁴. Die Mitglieder sind ferner verpflichtet, so rasch wie möglich nach der Ratifikation dem Generaldirektor des IAA zu erklären, inwieweit sie sich zur Durchführung des Übereinkommens auf die einzelnen Gebiete verpflichten¹¹⁵.

Diese Erklärung wird dann in den einzelnen Übereinkommen selbst näher bestimmt. Sie muß angeben, auf welche Gebiete die Regelung mit oder ohne Änderungen angewandt wird; sie gilt dann als integrierender Bestandteil der Ratifikation. Sie muß außerdem die Gebiete bezeichnen, auf welche die Bestimmungen nicht angewandt werden oder bezüglich derer die Entscheidung vorbehalten bleibt. Jede Abweichung kann durch eine spätere Erklärung widerrufen werden¹¹⁶. Eine abgegebene Erklärung kann schließlich innerhalb der für eine Kündigung des Übereinkommens vorgesehenen Frist in ihrem Inhalt durch eine weitere begründete Erklärung abgeändert werden¹¹⁷.

bb) Verfahren in Fragen, die in die Zuständigkeit der Behörden eines außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebietes fallen:

48. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, veröffentlicht in dem vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung herausgegebenen Bundesarbeitsblatt Jahrg. 1964, S. 640 ff.).

Die Neufassung, deren authentischer Text dem Verfasser noch nicht vorlag, dürfte inhaltlich im wesentlichen dem alten Verfahren entsprechen. Sie vermeidet jedoch eine gewisse Diskriminierung in der Terminologie und ist ausdrücklich als Übergangsregelung bis zur Erlangung der völligen Unabhängigkeit der betroffenen Völker gekennzeichnet (Abs. 9, f).

Die Verfassungsänderung, die der Ratifikation durch $\frac{2}{3}$ der Mitglieder der Organisation — darunter 5 der 10 Staaten, die im VR als wichtigste Industriestaaten vertreten sind — bedarf (Art. 36 Verf.), ist noch nicht in Kraft getreten.

114 Art. 35 Abs. 1 Verf.

115 Art. 35 Abs. 2. — Diese Erklärung wurde bewußt von der Ratifikation getrennt, um die Ratifikation für das Mutterland selbst nicht zu verzögern (29 Rapport II (1), S. 84).

116 Stilklausel (z. B. C Nr. 94, 1949, Art. 12 Abs. 1—3 in Verbindung mit Art. 35 Abs. 2 Verf.).

117 Z. B. C Nr. 94, Art. 12 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 14 u. 35 Abs. 3 Verf.

Nach diesem Verfahren, das sich an der Regelung für Bundesstaaten inspiriert, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Übereinkommen so rasch wie möglich den Regierungen dieser Gebiete zu übermitteln, damit diese gesetzliche oder andere Maßnahmen treffen können. Die Mitglieder können dann im Einverständnis mit diesen Regierungen dem Generaldirektor des IAA eine Erklärung übermitteln, durch welche die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen — mit oder ohne Abweichungen — im Namen dieser Gebiete übernommen werden; damit entstehen für diese Gebiete die gleichen Verpflichtungen, wie sie nach der Verfassung allgemein aus der Ratifikation eines Übereinkommens entstehen¹¹⁸. Diese Erklärung kann auch von zwei oder mehreren Staaten für ein ihnen gemeinsam unterstelltes Gebiet abgegeben werden, ebenso von jeder internationalen Stelle, die für die Verwaltung eines Gebietes verantwortlich ist. Sie muß weiter angeben, ob diese Bestimmungen mit oder ohne Abänderungen angewandt werden. Werden Abänderungen vorgenommen, so können sie jederzeit durch eine weitere Erklärung widerrufen werden¹¹⁹. Außerdem kann jede Erklärung, mit der Verpflichtungen für ein Gebiet übernommen wurden, innerhalb des zur Kündigung des Übereinkommens vorgesehenen Zeitraumes geändert oder ganz zurückgenommen werden¹²⁰.

Werden die Verpflichtungen aus einem Übereinkommen nicht übernommen, so obliegen den Mitgliedern die gleichen Verpflichtungen wie im Falle eines nicht ratifizierten Übereinkommens¹²¹.

c) Zu diesen beiden Verfahren treten noch einige Praktiken, die ebenfalls geeignet sind, der besonderen Lage der abhängigen Gebiete mehr gerecht zu werden. So wurde durch die Verfassungsänderung 1946 den betreffenden Gebieten die Möglichkeit gegeben, sich durch technische Berater in den Delegationen der für sie verantwortlichen Länder vertreten zu lassen¹²². Der VR hat ferner im Jahre 1948 ein Verfahren errichtet, das genauere Informationen über die Verwirklichung der Übereinkommen in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten erlaubt¹²³. In einigen Fällen hat die Konferenz auch Übereinkommen angenommen, die sich ausschließlich mit der Lage in den abhängigen Gebieten befassen.

118 Art. 35 Abs. 4 u. 6 Verf.

119 Vgl. Art. 35 Abs. 5 u. 6 Verf. sowie die Stilklauseln der einzelnen Übereinkommen, z. B. C Nr. 94, 1949, Art. 13 Abs. 1 u. 2.

120 Z. B. C Nr. 94, Art. 13 Abs. 3 i. V. m. Art. 14 u. 35 Abs. 7 Verf.

121 Art. 35 Abs. 8 Verf.; vgl. auch Art. 19 Abs. 5e) Verf.

122 Art. 3 Abs. 3 u. 4 Verf.; s. auch 29 Rapport II (1), S. 80 ff. (Délég. de la Conf.).

123 Vgl. 4 RNU, S. 153/55.

Insgesamt hat sich das 1946 eingeführte Verfahren des Artikels 35 der Verfassung trotz mancher bisweilen geäußelter Zweifel¹²⁴ bewährt. Dies beweisen vor allem die praktischen Ergebnisse, die gezeigt haben, daß besonders in den letzten Jahren die Übereinkommen in immer größerem Umfange auf die abhängigen Gebiete angewandt wurden¹²⁵.

D. Die Revision der Übereinkommen

I. Die rechtliche Gestaltung der Revision

In vielen Fällen wird es unumgänglich sein, die politische, soziale oder wirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen und ein Übereinkommen der veränderten Lage anzupassen. Ziel einer solchen Revision kann sein, eine inzwischen überholte Norm zu verbessern, sie kann aber auch dazu dienen, einen Text, dessen zu strenge Fassung eine größere Zahl von Ratifikationen bisher verhindert hat, elastischer zu gestalten¹²⁶.

Die rechtliche Gestaltung der Revision wirft allerdings eine Reihe von Fragen auf¹²⁷.

124 Man hat es zum Teil als nicht voll zufriedenstellend (Rapp. explic. zu C Nr. 110 — 42 CR, 1958, S. 758), zum Teil überhaupt als überflüssig, anachronistisch und diskriminierend bezeichnet und die Streichung des Art. 35 gefordert (Comm. de l'appl., 43 CR, 1959, S. 705, 45 CR, 1961, S. 777 u. 47 CR, 1963, S. 559 ff.).

125 Anfang 1960 betrug die Gesamtzahl der abgegebenen Erklärungen 1574, davon 500 allein aus den letzten fünf Jahren. Dabei wurden in 1332 Fällen das Übereinkommen ohne und nur in 242 Fällen mit Abänderungen verwirklicht. Die Untersuchungen des zuständigen Ausschusses im Jahre 1957 haben außerdem ergeben, daß selbst dann, wenn keine besonderen Erklärungen abgegeben wurden, die betreffenden Übereinkommen dennoch in über 400 Fällen voll angewandt worden sind. — Vgl. XLIII BO, 1960, S. 9; ferner Rapp. de la Comm. de l'appl., z. B. 38 CR, 1955, S. 614 ff. (insbes. zur Anwendung der grundsätzlichen Übereinkommen) u. 43 CR, 1959, S. 731 ff. Anhang II A bis C (Angaben über bestimmte abhängige Gebiete).

126 Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat z. B. im Jahre 1949 festgestellt, daß bestimmte Übereinkommen, etwa die Texte zur Frage der Sozialversicherung, an Aktualität verloren haben und man keine weiteren Ratifikationen erwarten könne; ihre Revision erscheine daher besonders wünschenswert (32 CR, 1949, S. 435).

127 RD, 10 CR, II, 1927, S. 23 ff. u. 14 CR, II, 1930, S. 136/37; Scelle, aaO S. 220 ff. u. in „Précis de droit de Gens“, S. 522 ff.

Die IAO hat im Gegensatz zur Praxis des allgemeinen Völkerrechtes, das eine Revision nur im Einvernehmen der beteiligten Staaten kennt, die Abänderung der Übereinkommen den einzelnen Mitgliedern entzogen. Sie ist, entsprechend der Institutionalisierung des Normsetzungsverfahrens, allein Sache der Konferenz. Daraus ergab sich für die Konferenz, die sich 1929 auf ihrer 29. Tagung mit dem Problem der Revision befaßte, die Gewissensfrage, ob die Übereinkommen nun Gesetze oder Verträge seien. Die Antwort war wiederum entscheidend für die weitere Frage, welche rechtliche Wirkung dem revidierten Übereinkommen gegenüber dem alten Text beizumessen sei.

Geht man von einem Gesetzescharakter der Übereinkommen aus — eine Auffassung, die von einem Teil der Delegierten damals vertreten wurde —, so kommt man zu dem Ergebnis, daß die Konferenz jederzeit ein Übereinkommen abändern kann. Der neue Text würde dann automatisch den alten außer Kraft setzen und die Mitglieder müßten der neuen Verpflichtung erneut beitreten. Dies wäre die einfachste Lösung gewesen, hätte jedoch den großen Nachteil gebracht, die früheren Ratifikationen ungültig zu machen und so auf einen bereits erzielten Fortschritt wieder zu verzichten. Nimmt man dagegen an, daß es sich um Verträge handelt, so scheidet eine Änderung des alten Textes, der ja dann durch die Ratifikation rechtliches Eigentum des betreffenden Staates wird, aus. Die Konferenz kann nur ein neues Übereinkommen annehmen, mit der Folge, daß, zumindest zeitweise, zwei Übereinkommen über den gleichen Gegenstand nebeneinander bestehen.

Die Mehrheit der Delegierten bekannte sich zur Vertragstheorie, erkannte gleichzeitig aber die Notwendigkeit an, die mit der Koexistenz zweier Regelungen verbundenen unliebsamen Konsequenzen zu vermeiden. Die von der Konferenz ausgearbeitete Lösung stellt einen Kompromiß dar, der den „caractère quasi législatif“ der Übereinkommen anerkennt. Sie ist dogmatisch gesehen nicht befriedigend, stellt jedoch vom praktischen Gesichtspunkt die nach der gegenwärtigen Verfassungslage wohl beste Lösung dar¹²⁸. Sie ist in einer „clause de style“ enthalten, die seit der 29. Tagung regelmäßig

128 Die ideale und gleichzeitig dogmatisch korrekte Lösung würde darin bestehen, der Konferenz durch eine Verfassungsänderung oder durch Einführung einer entsprechenden Bestimmung in die einzelnen Übereinkommen die Befugnis zu geben, die Staaten unmittelbar verpflichtende Änderungen vorzunehmen. Diese Lösung, die eine unbeschränkte Gesetzesbefugnis darstellen würde, ist allerdings im Augenblick praktisch undurchführbar (vgl. auch *Scelle*, aAO S. 229 ff.).

in die Übereinkommen eingefügt wird und auf folgenden Grundsätzen beruht:

1. Das alte Übereinkommen bleibt für alle Mitglieder in Kraft, die es ratifiziert haben, dem neuen Text aber noch nicht beigetreten sind.
2. Mit dem Inkrafttreten des neuen Textes, der sich selbst genügt und sowohl die alten nicht geänderten als auch die neuen revidierten Bestimmungen enthält, ist jede weitere Ratifizierung des alten Übereinkommens ausgeschlossen.
3. Ist das revidierte Übereinkommen in Kraft getreten, so zieht die Ratifikation dieses Textes die Kündigung der alten Regelung nach sich.

Die Konferenz nahm so eine Koexistenz zweier Übereinkommen in Kauf, schränkte sie jedoch weitgehend ein, ohne deshalb auf bereits erzielte Ratifikationen zu verzichten. In bestimmten Fällen kann allerdings auch nach der Ratifikation des neuen Textes ein Weiterbestehen des alten Übereinkommens wünschenswert erscheinen. Ein solches Bedürfnis ergab sich auf der 17. Tagung im Jahre 1933 bei der Regelung von Fragen der Sozialversicherung¹²⁹, die eine Gleichbehandlung der Angehörigen anderer Ratifikationsstaaten vorsah¹³⁰. Ein Außerkrafttreten des alten Übereinkommens hätte erhebliche Nachteile für ein Mitglied mit sich bringen können. Solche Schwierigkeiten können nur dadurch vermieden werden, daß ein Land an beide Texte gebunden bleibt und sich so die Vorteile der Gleichbehandlung sowohl seitens der Staaten, die dem revidierten Übereinkommen beigetreten sind, als auch derer, die noch nicht ratifiziert haben, sichert. Die Konferenz fügte daher auf der 17. Tagung eine Sicherheitsklausel ein, die ihr in den geeigneten Fällen eine abweichende Regelung erlaubt¹³¹. Die so geänderte „clause de style“ lautet:

„I. Au cas où la Conférence internationale adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention et à moins qu'en ce cas la Conférence n'en décide autrement, la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit dénonciation de la présente convention sans condition de délai nonobstant l'article ci-dessus sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur.

129 C Nr. 35—40.

130 Z. B. C Nr. 35, Art. 21 Abs. 1.

131 Vgl. 17 CR, 1933, S. 495/96 u. 312/13.

- II. A partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.
- III. La présente convention demeurerait toutefois en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la nouvelle convention portant révision."

II. Das Verfahren

1. Das allgemeine Verfahren der Abänderung eines Übereinkommens

Ausgangspunkt ist eine Stilklausel, welche die Konferenz in jedes Übereinkommen aufnimmt. Bis zum Jahre 1949 verpflichtete diese Bestimmung den VR, der Konferenz alle zehn, in einigen Fällen alle fünf Jahre¹³² nach Inkrafttreten eines Übereinkommens einen Bericht über seine Verwirklichung vorzulegen und zu entscheiden, ob Anlaß besteht, die Frage der ganzen oder teilweisen Revision auf die TO der Konferenz zu setzen. Dieses Verfahren, das sich automatisch — ohne Rücksicht darauf, ob eine Revision überhaupt erforderlich war — nach einer bestimmten Frist auslöste, erwies sich mit der wachsenden Zahl der Übereinkommen als zu schwerfällig. Auch war der VR bei einer Revision keineswegs an die Frist gebunden¹³³. Nur wenige Revisionen haben in der Praxis als Folge dieser periodischen Berichte stattgefunden¹³⁴. Die Konferenz ersetzte daher 1951 auf ihrer 34. Tagung diese Vorschrift durch eine neue „clause de style“, die seitdem in alle Übereinkommen aufgenommen worden ist¹³⁵. Sie wurde 1961 auf der 45. Tagung unter Abänderung der bisherigen Bestimmungen auch in die früheren, vor 1951 angenommenen Übereinkommen eingefügt und hat folgenden Wortlaut:

„Chaque fois qu'il le jugera nécessaire le Conseil d'administration du BIT présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle“¹³⁶.

Hat der VR die Frage der ganzen oder teilweisen Revision eines Übereinkommens auf die TO der Konferenz gesetzt¹³⁷, so legt das

132 Z. B. C Nr. 57, 1936, Art. 27.

133 Vgl. Troclet, aaO S. 531.

134 Bereits die erste Revision, die Abänderung des Übereinkommens Nr. 28 über den Schutz der Hafenarbeiter aus dem Jahre 1929, erfolgte schon 3 Jahre später durch das Übereinkommen Nr. 32.

135 Vgl. den Bericht des GO-Ausschusses — 34 CR, 1951, S. 541 ff.

136 C Nr. 116, 1961 (rev.). — Vgl. 45 CR, 1961, S. 909 ff. (Comm. de l'appl.) u. S. 960 ff.

IAA der Konferenz auf der Grundlage des Berichtes des VR Abänderungsvorschläge vor, welche die völlige oder teilweise Abänderung des Übereinkommens empfehlen und die Fragen behandeln, deren Abänderung auf der TO stehen. Die Konferenz erörtert diese Vorschläge nach einem Verfahren der einmaligen Beratung, wobei sie, um zu vermeiden, daß das gesamte Übereinkommen wieder aufgerollt wird, auf den vom VR abgesteckten Rahmen beschränkt bleibt¹³⁸. Die von ihr beschlossenen Texte unterliegen dann dem in der Verfassung niedergelegten Verfahren, wie es in Artikel 19 für jedes Übereinkommen vorgeschrieben ist¹³⁹.

2. Besondere Verfahren

Die IAO hat sich neben dem allgemeinen Verfahren in bestimmten Fällen noch einiger besonderer Methoden bedient.

a) Der VR hat in einigen Fällen die Konferenz mit einer Frage nach dem normalen Verfahren befaßt, ohne das Bestehen eines anderen diesbezüglichen Textes zu erwähnen. Dabei blieb es der Konferenz überlassen zu entscheiden, ob das neue Übereinkommen eine Revision eines früheren Textes darstellt. Dieses Verfahren hatte den Zweck, der Konferenz volle Freiheit bei der Erörterung von Fragen zu lassen, bei denen einzelne zu revidierende Punkte nicht ohne weiteres festlagen. In allen anderen Fällen bleibt dagegen die Erörterung auf die vom VR bezeichneten Punkte beschränkt¹⁴⁰.

b) In einer Reihe von Übereinkommen hat sich die Konferenz eines vereinfachten Verfahrens der teilweisen Revision bedient, um einzelne Vorschriften bezüglich bestimmter Staaten abzuändern („amendements“).

In diesen Fällen, in denen namentlich erwähnte Staaten wie Indien, Pakistan, China oder Japan Sonderbestimmungen eingeräumt wurden, ergab sich das Bedürfnis, die Lage in diesen Ländern in kürzeren Zeiträumen einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Dies

137 Bezüglich des vom VR zu befolgenden Verfahrens vgl. die GO des VR, deren einschlägige Bestimmungen in Art. 43 Abs. 1—7 GO der Konferenz wiedergegeben sind.

138 Zum Verfahren im einzelnen vgl. Art. 44 GO der Konferenz. — Zur Frage des Verfahrens der einmaligen Beratung und zur Beschränkung der Konferenz auf die Fragestellung des VR vgl. RD, 14 CR, 1930, II, S. 136 u. 12 CR, 1929, II, S. 21/22.

139 Vgl. Art. 44 Abs. 9 GO.

140 Vgl. Art. 14 Verf. u. Art. 44 Abs. 10 GO, ferner IAA Memorandum I, aaO S. 85.

wäre nur durch eine allgemeine Revision des Übereinkommens möglich gewesen, die dann der Ratifikation nicht nur der von der Änderung betroffenen Mitglieder, sondern auch der anderen Staaten bedurft hätte, was wiederum zumindest zeitweise die Koexistenz zweier Übereinkommen nach sich gezogen hätte. Die Konferenz schuf daher ein vereinfachtes Verfahren, das zwar die übliche Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Konferenz erfordert, sich im übrigen jedoch auf die betroffenen Mitglieder beschränkt. Danach kann die Konferenz auf Grund einer in den betroffenen Übereinkommen enthaltenen Ermächtigung mit Zweidrittelmehrheit ein „projet d'amendement“ annehmen, das bestimmten Mitgliedern eingeräumte Sonderbestimmungen abändert, wobei eine vorherige Untersuchung durch eine Regionalkonferenz möglich ist¹⁴¹. Dieser Text unterliegt dann einem Verfahren, das dem allgemein für die Ratifizierung eines Übereinkommens nach Artikel 19 der Verfassung vorgesehenen Verfahren entspricht. Es betrifft jedoch nur die von der Abänderung betroffenen Mitglieder, während die übrigen Staaten nicht davon berührt werden. Der so ratifizierte und hinterlegte Text tritt für die betreffenden Mitglieder als Änderung zu dem Übereinkommen in Kraft¹⁴². — Die Möglichkeit einer allgemeinen Revision des Übereinkommens wird davon natürlich nicht berührt.

c) In einigen Fällen ist eine teilweise Revidierung eines Übereinkommens ausdrücklich vorgesehen. Es handelt sich hier um Übereinkommen, die in mehrere Teile gefaßt sind oder mehrere „Annexes“ enthalten, von denen einige oder alle fakultativen Charakter haben. So sieht Artikel 22 des Übereinkommens über die Wanderarbeiter aus dem Jahre 1949 vor, daß jeder einzelne Anhang des Textes getrennt revidiert werden kann. Das gleiche gilt im Falle des Übereinkommens Nr. 83 über die Anwendung der Arbeitsnormen in außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten. Hier können neben einer normalen Revision, wie sie in allen Texten vorgesehen ist¹⁴³, jederzeit nach dem vereinfachten Abänderungsverfahren („amendement“)

141 Vgl. die vom VR gemäß Art. 38 Verf. aufgestellten Regeln (Code, S. CXXXVI).

142 So C Nr. 59, 1937 (rev.), Art. 9 Abs. 1—4 (Mindestalter für die Zulassung von Kindern zu gewerblicher Arbeit); bezüglich der Motive vgl. Rapp. explic., 23 CR, 1937, S. 772 ff. — Weitere Beispiele: C Nr. 79, 1948, Art. 8 Abs. 2; C Nr. 89, 1948, Art. 12; C Nr. 90, 1948, Art. 10; ähnliche Erwägungen liegen auch C Nr. 61, 1937, Art. 15 zugrunde, wonach im Falle einer späteren Änderung zu Gunsten bestimmter Mitglieder gemäß Art. 19 Abs. 3 Verf. beide Texte als ein einheitliches Übereinkommen anzusehen sind.

143 Art. 11.

neue Übereinkommen in den aus dreizehn einzelnen Übereinkommen bestehenden Anhang aufgenommen oder Änderungen eines dieser Übereinkommen berücksichtigt werden¹⁴⁴.

3. Die Revision einer Empfehlung

Die IAO hat sich erst verhältnismäßig spät mit dieser Frage befaßt. Sie wurde ausgelöst durch das Problem, auf welchem Wege Funktionen, die der IAO auf Grund einer Empfehlung obliegen, am zweckmäßigsten ganz oder teilweise auf eine andere internationale Organisation übertragen werden könnten. Der GO-Ausschuß der Konferenz kam zu der Auffassung, daß die beste Lösung darin bestünde, eine neue Empfehlung anzunehmen, welche die alte Regelung revidieren würde. Da außerdem noch Fälle möglich erschienen, in denen die Änderung einer Empfehlung auch aus anderen Gründen als dem vorliegenden wünschenswert sein könnte, entschloß sich der Ausschuß, die Gelegenheit wahrzunehmen, um ein besonderes Verfahren für die Revision von Empfehlungen auszuarbeiten.

Das neue Verfahren, welches die Zustimmung der Konferenz fand, entspricht den für die Revision von Übereinkommen bestehenden Verfahren¹⁴⁵. Es ist jedoch in der Praxis der Organisation ohne größere Bedeutung geblieben. Es dürfte auch, abgesehen von Ausnahmefällen, nur dann zweckmäßig sein, wenn eine Empfehlung mit einem Übereinkommen in unmittelbarem Zusammenhang steht. In solchen Fällen wird es angebracht sein, bei einer Revision des Übereinkommens die ergänzende Empfehlung mit einzubeziehen, wie dies etwa im Jahre 1949 bei der Neuregelung der Frage der Wanderarbeiter geschehen ist¹⁴⁶.

E. Die Kündigung eines Übereinkommens

I. Die allgemeine Kündigung

Es ist möglich, daß ein Mitglied, das einem Übereinkommen beigetreten ist, sich, etwa auf Grund einer späteren Entwicklung seines innerstaatlichen Rechtes, nicht mehr in der Lage sieht, die übernom-

144 Art. 5.

145 Vgl. Art. 45 GO u. Rapp. explic., 31 CR, 1948, S. 337/38.

146 Vgl. C Nr. 97 u. R Nr. 86 (1949), welche C Nr. 66 u. R Nr. 61 u. 62 (1939) revidieren.

menen Verpflichtungen aufrechtzuerhalten. In solchen Fällen muß ein Staat die Möglichkeit haben, sich von diesen Bindungen zu befreien, wobei auch zu berücksichtigen ist, daß die Gewißheit, sich einer untragbaren Verpflichtung nach gewisser Zeit wieder entledigen zu können, die Ratifikation eines Landes erleichtern kann.

Die von der Konferenz angenommenen Übereinkommen enthalten alle eine Stilklausel, welche die beigetretenen Staaten ermächtigt, durch eine Erklärung an den Generalsekretär des IAA das Übereinkommen nach Ablauf eines bestimmten Zeitraumes seit dem Inkrafttreten zu kündigen¹⁴⁷. Die Frist beträgt in der Regel zehn, in einigen Fällen auch nur fünf Jahre¹⁴⁸. Ein Jahr nach ihrer Hinterlegung tritt die Kündigung dann in Kraft.

Das Interesse der IAO und der anderen durch ein Übereinkommen gebundenen Mitglieder an einer gewissen Stabilität der verwirklichten Vereinheitlichung wird dabei durch die verhältnismäßig lange Frist von in der Regel zehn Jahren gewahrt. Dazu kommt noch eine wichtige Ergänzung der Stilklausel, welche die Konferenz auf ihrer 11. Tagung im Jahre 1928 vorgenommen hat. Konnte bisher ein Übereinkommen jederzeit nach Ablauf der festgelegten Frist gekündigt werden, so beschränkte der 1928 eingeführte neue Absatz dieses Recht auf ein Jahr nach Ablauf der festgelegten Frist. Macht ein Staat innerhalb dieses Zeitraumes von seinem Kündigungsrecht keinen Gebrauch, so verlängert sich die Geltung des Übereinkommens stillschweigend jeweils um die gleiche Frist. Das Moment der Unsicherheit wird so erheblich vermindert¹⁴⁹.

Die Stilklausel lautet in ihrer heute noch üblichen Form:

„I. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au

147 Neben der Kündigung wird zum Teil auch eine Anwendung der „*clausula rebus sic stantibus*“ vertreten. Diese Frage, die in der bisherigen Literatur kaum berücksichtigt worden war, wurde in letzter Zeit von *Schnorr* aufgegriffen, der ihre Anwendbarkeit unter gewissen Voraussetzungen zwar nicht gegenüber der geltenden Norm, wohl aber gegenüber der Ratifikation als Geltungsgrundlage bejaht (aaO S. 150 ff.). Diese etwas sophistisch erscheinende Aufspaltung, die letztlich doch zum gleichen Ergebnis führt, ergibt sich aus der von *Schnorr* vertretenen Vertragstheorie, eine Konsequenz, die *Schnorr* selbst als bedauerlich bezeichnet (S. 157). — Im Rahmen der vorliegenden Arbeit, die den Vertragscharakter der Übereinkommen verneint, stellt sich diese Frage überhaupt nicht.

148 Nur 5 Jahre z. B. in C Nr. 57, 1936, Art. 26.

149 Vgl. den Bericht des GO-Ausschusses in 11 CR, 1928, S. 596/97.

Directeur général du BIT et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

- II. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnées au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévu par le présent article, sera lié pour une nouvelle période de dix années, et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article."

II. Die teilweise Kündigung

Die Kündigung betrifft grundsätzlich das gesamte Übereinkommen. Dennoch gibt es auch Fälle, in denen neben der allgemeinen auch eine teilweise Kündigung möglich ist.

a) Dies gilt bei Übereinkommen, die in mehrere Teile abgefaßt sind oder mehrere „annexes“ enthalten, unter denen den ratifizierenden Staaten ein gewisses Wahlrecht zusteht. Hier gestatten die Bestimmungen der Übereinkommen neben einer Kündigung des gesamten Wortlautes auch eine Beschränkung der Kündigung auf einzelne Teile oder Anhänge¹⁵⁰.

b) Die Kündigung kann ferner auf bestimmte Gebiete beschränkt werden. Eine solche Ermächtigung ist in Artikel 35 der Verfassung und den entsprechenden Stilklauseln der einzelnen Übereinkommen geregelt. Danach kann eine Erklärung, welche die Verpflichtungen eines Übereinkommens auch auf die außerhalb des Mutterlandes gelegenen abhängigen Gebiete eines Staates ausdehnt, innerhalb der Kündigungsfrist des Übereinkommens geändert oder ganz zurückgenommen werden¹⁵¹. Daneben ist nach wie vor eine Kündigung des

150 Z. B. C Nr. 97, 1949, Art. 17; C Nr. 102, 1952, Art. 82.

151 Z. B. C Nr. 94, 1949, Art. 12 Abs. 4 u. Art. 13 Abs. 3 i. V. m. Art. 14 u. Art. 35 Abs. 3 u. 7 Verf.

152 Z. B. C Nr. 94, Art. 14.

153 Insgesamt hat die Kündigung in der bisherigen Praxis der IAO, sieht man einmal von der mit der Ratifikation eines revidierten Übereinkommens verbundenen Kündigung ab, nur eine geringe Rolle gespielt. Einer der wenigen Fälle, in denen Mitglieder von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, war die Kündigung des Übereinkommens Nr. 2 über die Arbeitslosigkeit aus dem Jahre 1919 durch Indien. Nachdem bereits ein Beschwerdeverfahren bezüglich der Verwirklichung der übernommenen Verpflichtungen vorausgegangen war, kündigte die indische Regierung am 16. 4. 1938 das Übereinkommen mit der Be-

gesamten Übereinkommens nach dem üblichen Verfahren möglich^{152, 153}.

gründung, die Verfassungsänderung vom 1. 4. 1937 habe die in Übereinkommen Nr. 2 behandelten Fragen der Arbeitslosigkeit in die ausschließliche Zuständigkeit der Provinzregierungen verwiesen. Sie könne daher die Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen nicht mehr übernehmen (XXIII BO, S. 71—73). — Weitere Beispiele einer Kündigung: C Nr. 20, 1925 (Nachtarbeit in Bäckereien) durch Nicaragua; C Nr. 6, 1919 (Nachtarbeit von Kindern) u. C Nr. 41, 1934 (rev.) (Nachtarbeit von Frauen) durch Großbritannien (vgl. Code, S. CV Fußnote).

8. KAPITEL

Die Sicherung der Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen

Vorbemerkung

Mit der Annahme einer Norm und ihrer Einführung in den innerstaatlichen Bereich ist die Tätigkeit der IAO noch nicht abgeschlossen. Fast ebenso wichtig wie die Schaffung einheitlichen Rechtes ist es, die volle Verwirklichung der so geschaffenen Normen im innerstaatlichen Bereich sicherzustellen und, ist dies erreicht, die erlangte Einheitlichkeit zu wahren. Hinsichtlich der Wahrung der Einheitlichkeit ist die Gefahr allerdings, wie die Praxis der IAO gezeigt hat, nicht sehr groß; es ist weit schwieriger, eine einheitliche Regelung zu verwirklichen, als sie zu wahren¹.

Erforderlich hierzu ist eine wirksame Kontrolle der Durchführung und gegebenenfalls die Möglichkeit, die Befolgung der übernommenen Verpflichtungen wenn nicht zu erzwingen, so doch einen gewissen Druck auszuüben. Diese Aufgabe stellte die IAO vor erhebliche Schwierigkeiten. Es galt vor allem ein Verfahren zu errichten, das sowohl der Notwendigkeit, eine volle Verwirklichung der internationalen Normen zu sichern, als auch den um ihre Souveränität besorgten Staaten gerecht würde. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß die IAO nicht, wie dies zum Teil bei anderen Institutionen der Fall ist, einheitliches Recht schafft, sondern auf Grund ihrer sozialen und universellen Zielsetzung nur gleichwertige Mindestnormen errichtet, wobei die Vereinheitlichung als solche nur ein Mittel zum Zweck darstellt. Es entstehen so in den einzelnen Staaten erhebliche Abweichungen, die durchaus den Forderungen der Übereinkommen entsprechen können, eine Kontrolle jedoch sehr erschweren. Andererseits erfordert das Sicherheitsbedürfnis der einzelnen Mitglieder eine möglichst große Garantie (Konkurrenzmotiv), wobei zu berücksichtigen ist, daß die einzelnen Staaten sich nicht

¹ Vgl. die Ausführungen des Vertreters der IAO auf der Konferenz von Barcelona, *Valticos*, aaO S. 427.

wie bei traditionellen Verträgen unmittelbar, etwa durch Sanktionen oder Kündigung, gegen ein säumiges Mitglied wenden können. Sie sind vielmehr durch ihre Ratifikation unmittelbar nur der IAO gegenüber verpflichtet, was bedeutet, daß entsprechend dem besonderen institutionellen Charakter der Organisation und ihres Normsetzungsverfahrens das Interesse der einzelnen Staaten untereinander nur über die IAO geltend gemacht werden kann, der hieraus besondere Pflichten erwachsen².

A. Die Kontrolle der Durchführung

Die wirksamste Lösung bestünde wohl in der Errichtung eines internationalen Überwachungssystems, das den einzelnen Staaten gegenüber unmittelbare Kontrollbefugnis hätte. Dies würde jedoch einen erheblichen Eingriff in die Souveränität der Mitglieder bedeuten und ist bei der gegenwärtigen Lage nicht zu verwirklichen³. Das Verfahren der IAO konnte daher nur auf einem Kompromiß beruhen, der zwischen der Forderung nach einer wirksamen Kontrolle und dem Respekt vor der Souveränität der einzelnen Staaten vermittelt. Er besteht in einer Aufspaltung des Verfahrens in eine unmittelbare innerstaatliche und eine mittelbare internationale Kontrolle, wobei der Schwerpunkt bei der internationalen Überwachung liegt.

I. Die innerstaatliche Kontrolle

Sie beruht auf Verpflichtungen, die in den einzelnen Übereinkommen geregelt sind und von den Staaten mit der Ratifikation übernommen werden. Hierzu zählt vor allem die Errichtung einer allgemeinen innerstaatlichen Arbeitsüberwachung.

1. Die allgemeine innerstaatliche Arbeitsüberwachung

Bereits in Teil XIII des Versailler Vertrages ist der Grundsatz ausgesprochen, daß jeder Staat einen Aufsichtsdienst errichten soll, an dem auch Frauen zu beteiligen sind, um die Durchführung der

² Vgl. auch *Scelle*, aaO S. 186; *Guggenheim*, II, aaO S. 290.

³ Vgl. 29 Rapport II (1), S. 63 (Délég. de la Conf.). — Ein ähnlicher Vorschlag wurde bereits auf der Konferenz von Bern im Jahre 1906 gemacht (vgl. *Scelle*, aaO S. 187).

zum Schutze der Arbeiter erlassenen Gesetze und Verordnungen sicherzustellen⁴. Diese Forderung wurde 1946 von der Delegation der Konferenz für Verfassungsfragen erneut bestätigt, die die große Bedeutung solcher Überwachungsdienste für die wirksame Anwendung der Übereinkommen unterstrich und der Konferenz empfahl, ein entsprechendes Übereinkommen auszuarbeiten⁵.

Schon auf der nächsten Tagung entsprach die Konferenz dieser Anregung und nahm ein Übereinkommen und eine Empfehlung über die Arbeitsaufsicht in Industrie und Handel⁶, eine Empfehlung über die Arbeitsüberwachung in Gruben und Transportbetrieben⁷ sowie ein Übereinkommen über die Arbeitsüberwachung in außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten an⁸.

2. Anordnung von Einzelmaßnahmen zur Sicherung und Überwachung der Durchführung

Neben den Texten, die sich ausschließlich mit der Errichtung allgemeiner Überwachungsdienste befassen, hat die Konferenz in einer Reihe von Übereinkommen einzelne Bestimmungen aufgenommen, die, den Erfordernissen des jeweiligen Gegenstandes angepaßt, besondere Maßnahmen zur Sicherung und Überwachung der Durchführung eines Übereinkommens anordnen.

Diese Methode, die bereits vor dem Krieg angewandt worden war⁹, war im Jahre 1946 ebenfalls Gegenstand der Beratungen der Delegation für Verfassungsfragen. Die Delegation dachte zunächst daran, in die Verfassung selbst eine Bestimmung aufzunehmen, welche die Unterhaltung eines geeigneten Überwachungsdienstes fordern würde. Sie nahm dann davon Abstand, erklärte es jedoch für wünschenswert, in Zukunft in allen geeigneten Fällen entsprechende Bestimmungen in die Übereinkommen aufzunehmen. Sie arbeitete eine Modellbestimmung aus, welche die Zustimmung der Konferenz fand und seither mit den gegebenenfalls zur Anpassung erforderlichen Ergänzungen und Abweichungen in einige Übereinkommen aufgenommen wurde. Sie lautet:

4 Art. 427 Abs. 3 Ziff. 9 Vers.Vertr.

5 29 Rapport II (1), S. 62.

6 C Nr. 81 u. R Nr. 81 (1947).

7 R Nr. 82 (1947).

8 C Nr. 85, 1947. — Schon vor dem Kriege hatten sich einige Texte mit der Errichtung von Aufsichtsdiensten befaßt: C Nr. 21, 1926 (Aufsicht über Auswanderer an Bord von Schiffen); R Nr. 20 (1923) (Allgemeine Grundsätze für die Errichtung eines Aufsichtsdienstes); R Nr. 28 (1926) (Seeleute); R Nr. 59 (1939) (Eingeborene Arbeiter).

„1. La législation donnant effet aux dispositions de la présente convention doit:

- a) charcher l'autorité compétente de porter ces dispositions à la connaissance de tous intéressés;
- b) préciser les personnes chargées d'en assurer l'exécution;
- c) prescrire des sanctions appropriées en cas d'infraction;
- d) prévoir l'institution et le maintien d'un régime d'inspection propre à assurer effectivement l'observation des dispositions susmentionnées.

2. ... (enthält die Anordnung von Berichten)“¹⁰.

Sehr wertvoll ist hier vor allem die Informationspflicht, welche die Arbeitnehmer in die Lage setzen soll, sich für die Verwirklichung der ihnen zustehenden Rechte selbst einzusetzen. Nützlich kann auch eine Einschaltung der zuständigen Berufsorganisationen in das Kontrollverfahren sein¹¹, eine Maßnahme, die begreiflicherweise bei den Unternehmern auf Widerstand stoßen wird.

In diesen Zusammenhang gehört auch eine Bestimmung, die in einigen Übereinkommen enthalten ist und eine Art Rechtswegklausel darstellt. Sie bestimmt, daß den Arbeitnehmern das Recht einzuräumen ist, die ihnen zustehenden Ansprüche auf gerichtlichem Wege durchzusetzen¹²; teilweise enthält sie auch Angaben über die Zusammensetzung der Gerichte, die eine sachgerechte Entscheidung ermöglichen soll¹³.

II. Die internationale mittelbare Kontrolle

Die IAO verfügt hier über ein wohl einmaliges Verfahren, das auf sehr glückliche Weise den Respekt vor der Souveränität der Staaten mit der erforderlichen Wirksamkeit verbindet. *Scelle* hat es als „assez souple pour n'être inquisitorial ni vexatoire, assez ingénieux

9 Z. B. C Nr. 62, 1937, Art. 3.

10 29 Rapport II (1), S. 62/63 u. 29 CR, 1946, S. 390/91 u. S. 218. — Als Beispiele vgl. C Nr. 79, 1946, Art. 6; C Nr. 90, 1948, Art. 6; C Nr. 94, 1948, Art. 5; C Nr. 95, 1949, Art. 15; C Nr. 99, 1951, Art. 4.

11 Z. B. R Nr. 100 (Schutz der Wanderarbeiter in unterentwickelten Ländern) (1955), VI (53).

12 C Nr. 35, 1933, Art. 11 u. entsprechend C Nr. 36—40 (Sozialversicherung); ferner C Nr. 99, 1951, Art. 4 Abs. 2 (Mindestlöhne in der Landwirtschaft).

13 C Nr. 35, Art. 11 Abs. 2 u. entsprechend C Nr. 36—40; ferner R Nr. 23 (1925) (Zusammensetzung der Gerichte bei Entschädigung von Arbeitsunfällen).

pour être efficace“ charakterisiert¹⁴. Sie bedient sich bei dieser Kontrolle der einzelnen Staaten, die verpflichtet sind, dem IAA bestimmte Berichte zu erstatten¹⁵.

1. Berichte über die Vorlage der von der Konferenz angenommenen Texte (Artikel 19 der Verfassung)

Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die von der Konferenz verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen den „zuständigen Stellen“ im Hinblick auf ihre Verwirklichung vorzulegen¹⁶. Gleichzeitig haben sie dem Generaldirektor zu berichten, welche Maßnahmen sie zu diesem Zweck ergriffen haben, welche Stellen als zuständig angesehen wurden sowie welche Entscheidung diese Stellen getroffen haben¹⁷. — Diese Berichte dienen allerdings weniger zur Kontrolle der Durchführung als dazu, die Staaten zu einem Tätigwerden im Hinblick auf die Verwirklichung eines Übereinkommens zu veranlassen.

2. Berichte über die Durchführung der Übereinkommen (Artikel 22 der Verfassung)

Diese Berichte stehen im Mittelpunkt des Kontrollverfahrens der IAO.

a) Artikel 22 verpflichtet alle Staaten, die einem Übereinkommen beigetreten sind, dem IAA jährlich einen Bericht über die zur Durchführung getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

Die ständig wachsende Zahl der Übereinkommen und Ratifikationen hat jedoch die IAO vor ernsthafte Schwierigkeiten gestellt. Ende 1959 waren 114 Übereinkommen angenommen, die 1933 Ratifikationen erhalten haben¹⁸. Allein die Zahl der eingegangenen Jahresberichte betrug 1509, was 96,8 % der geforderten Berichte entsprach. Diese Tendenz wird sich mit der wachsenden Zahl von Mitgliedern, Übereinkommen und Ratifikationen immer mehr verstärken. Die Konferenz sah sich daher auf ihrer 43. Tagung im Jahre 1959 trotz starker Bedenken gezwungen, auf Vorschlag der Expertenkommission des VR das Berichtsverfahren wesentlich zu vereinfachen.

14 AaO S. 36.

15 Scelle spricht hier von einem „dédoublement fonctionnel“ (vgl. etwa in Festschrift Wehberg, aaO S. 324 ff.).

16 Art. 19 Abs. 5b), 6b) u. 7b), i.

17 Art. 19 Abs. 5c), 6c) u. 7b), iii Verf.

18 XLIII BO, 1960, S. 8.

Die Vereinfachung besteht darin, daß die Berichte über die Durchführung ratifizierter Übereinkommen, die bislang jedes Jahr zu liefern waren, nur noch alle zwei Jahre zu erstatten sind; die Übereinkommen werden zu diesem Zweck in zwei Gruppen geteilt. Ausnahmen bestehen nur in den Fällen, in denen erhebliche Abweichungen festgestellt wurden oder noch der erste Bericht nach der Ratifikation geschuldet wird. Außerdem haben die Staaten in jedem Jahr einen allgemeinen Bericht über die Übereinkommen zu unterbreiten, bezüglich derer in dem betreffenden Jahr ein eingehender Bericht nicht zu erstatten ist.

Dieses neue Verfahren hatte zunächst experimentellen Charakter und wurde auf zwei Jahre befristet¹⁹. Auf den beiden folgenden Tagungen der Konferenz wurde es dann einer eingehenden Prüfung unterzogen. Die große Mehrheit der Mitglieder der zuständigen Kommission kam dabei zu der Überzeugung, daß das neue Verfahren sowohl die Aufgaben der Regierungen als auch der Kontrollorgane erleichtert. Die Regierungen können mehr Sorgfalt auf die Abfassung der Berichte verwenden und die Kontrollorgane sich auf die wichtigen Streitfälle konzentrieren²⁰. Die Konferenz beschloß deshalb 1961 auf ihrer 45. Tagung, das neue Verfahren beizubehalten, seine Wirksamkeit jedoch weiterhin zu überprüfen²¹.

b) Form und Inhalt der Berichte werden vom VR bestimmt²², der zu diesem Zweck den Staaten einen Fragebogen mit präzisen Fragen vorlegt. Hat ein Mitglied die Annahme eines Übereinkommens auch für die außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebiete erklärt, so erhält es neben dem normalen Fragebogen ein „Memorandum“, das bestimmte ergänzende Fragen enthält²³.

c) Daneben enthalten einige Übereinkommen besondere Bestimmungen, die sich mit dem Inhalt der Berichte befassen.

Es handelt sich hier um Fälle, die besonders gelagert sind und von den üblichen Standardformularen nicht voll erfaßt werden. Hierher zählen vor allem die Übereinkommen, die den Staaten die Möglichkeit einräumen, einzelne Teile der Regelung auszuschließen oder

19 43 CR, 1959, S. 702/3 (Comm. de l'appl.).

20 Vgl. 44 CR, 1960, S. 637 u. 45 CR, 1961, S. 774/75 (Comm. de l'appl.).

21 Vgl. 45 CR, 1961, S. 576.

22 Art. 22 Verf.

23 Dieses Verfahren wurde 1948 vom VR eingeführt, um die Neufassung des Art. 35 Verf. (1946) zu berücksichtigen u. präzisere Angaben über die Lage in diesen Gebieten zu erhalten, was bisher nicht der Fall war (4 RNU, S. 153 ff.).

sonst von den Bestimmungen des Übereinkommens abzuweichen. Macht ein Staat von dieser Möglichkeit Gebrauch, so ist er verpflichtet, hierüber in seinen jährlichen Berichten genaue Auskünfte zu geben, die in den betreffenden Übereinkommen selbst festgelegt sind. Dabei haben diese Bestimmungen nicht nur die Aufgabe, präzisere Informationen zu gewährleisten, sondern sie sollen außerdem einen gewissen Druck auf die Staaten ausüben, um sie zu veranlassen, die vorgenommenen Abweichungen wieder rückgängig zu machen; einige verlangen ausdrücklich Angaben über die insoweit erzielten Fortschritte²⁴.

d) Schließlich ordnen einige Übereinkommen noch besondere Berichte an: Als Beispiel sei das Übereinkommen Nr. 62 aus dem Jahre 1937 über die Unfallverhütung bei Bauarbeiten erwähnt, das durch eine Empfehlung (Nr. 53) und eine „règlement-type“ ergänzt wird. Artikel 1 Abs. 2 des Übereinkommens verpflichtet alle Mitglieder, die der Regelung beitreten, dem IAA alle drei Jahre einen Bericht zu erstatten, der darlegt, in welchem Umfang die Bestimmungen dieses „règlement-type“ verwirklicht wurden.

Ein besonderes Verfahren sehen auch diejenigen Seerechtsübereinkommen vor, die eine Verwirklichung der Regelung durch Tarifverträge gestatten²⁵.

3. Berichte über nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen

Die Verfassung der IAO sah in diesen Fällen ursprünglich keine Verpflichtungen vor²⁶. In der Praxis erwies es sich jedoch bald als notwendig, nicht nur Auskünfte über ratifizierte Übereinkommen zu erhalten, sondern auch Informationen über die Gründe, die eine Ratifikation verhindert haben sowie Angaben darüber, in welchem Umfang diese Übereinkommen dennoch ganz oder teilweise angewandt werden. Das gleiche galt für Empfehlungen, die sich im Grunde von nicht ratifizierten Übereinkommen wenig unterscheiden²⁷.

24 Beispiele: C Nr. 61, 1937, Art. 13; C Nr. 62, Art. 5 Abs. 2—3; C Nr. 63, 1938, Art. 2 Abs. 3; C Nr. 67, 1939, Art. 20; C Nr. 77, 1946, Art. 8 Abs. 2; C Nr. 79, Art. 6 Abs. 2; C Nr. 81, 1947, Art. 25 Abs. 3; C Nr. 106, 1957, Art. 3 Abs. 3 u. Art. 11; C Nr. 110, 1958, Art. 1 Abs. 2 u. Art. 3 Abs. 2; C Nr. 90, 1948, Art. 6 Abs. 2 (Angaben über die Resultate einer angeordneten Arbeitsüberwachung).

25 Vgl. hierzu oben S. 171/72.

26 Art. 405 Abs. 8 u. 9. Vers.Vertr.

27 27 CR, 1945, S. 491 (Comm. de l'appl.).

Die Konferenz hat dieses Bedürfnis zum Teil berücksichtigt und in die auf der 26. und 27. Tagung (1944 und 1945) angenommenen Empfehlungen Bestimmungen aufgenommen, welche den Staaten empfehlen, dem IAA Berichte über die Verwirklichung dieser Normen zu übermitteln²⁸. 1946 griff die Konferenz anlässlich der Verfassungsänderung diese Fragen wieder auf und änderte die betreffenden Bestimmungen der Verfassung²⁹.

Nach der neuen Regelung sind alle Staaten verpflichtet, über Empfehlungen sowie Übereinkommen, die entweder nicht ratifiziert oder nicht auf die außerhalb des Mutterlandes gelegenen autonomen Gebiete ausgedehnt wurden, in angemessenen, vom VR festzulegenden Zeiträumen dem IAA Bericht zu erstatten. Diese Berichte müssen den Stand der Gesetzgebung und der Praxis zu den behandelten Fragen darlegen und angeben, in welchem Umfang die Bestimmungen dieser Texte bereits verwirklicht wurden oder noch verwirklicht werden sollen. Bei Übereinkommen sind außerdem die Gründe anzugeben, welche die Ratifikation verhindern oder verzögern³⁰.

Auch bei diesem Verfahren handelt es sich nicht so sehr um eine Kontrolle als darum, die Ratifikation der Übereinkommen und die Verwirklichung der Empfehlungen zu begünstigen und voranzutreiben³¹.

Schließlich sei noch ein Verfahren erwähnt, das die Konferenz auf ihrer 30. Tagung auf Anregung der Delegation für Verfassungsfragen errichtet hat. Es soll der Lage derjenigen Staaten gerecht werden, deren Gesetzgebung nicht den Bestimmungen eines Übereinkommens entspricht, dennoch aber ein gleiches oder gar höheres Maß an Schutz gewährt. Diese Staaten können im Rahmen der über die nicht ratifizierten Übereinkommen zu erstattenden Berichte den Antrag stellen, formell von der Tatsache Kenntnis zu nehmen, daß ihre Gesetzgebung oder Praxis im wesentlichen den Forderungen des betreffenden Übereinkommens entspricht. Der Antrag wird nach einem genau festgelegten Verfahren geprüft und der Konferenz vorgelegt. Findet er deren Zustimmung, so wird die Tatsache der Gleichwertigkeit vom IAA registriert³².

28 Z. B. R Nr. 67 (1944), a); R Nr. 70 (1945), I, 3.

29 Vgl. 29 Rapport II (1) S. 43 ff. u. S. 49 ff.

30 Bezüglich der Übereinkommen: Art. 19 Abs. 5e), 7b), i. V. m. Art. 35 Verf.; bezüglich der Empfehlungen: Art. 19 Abs. 6d) u. 7b) Verf.

31 Vgl. *Malintoppi*, aaO S. 270.

32 Zum Verfahren und den Erwägungen der Konferenz vgl. Bericht des GO-Ausschusses, 30 CR, 1947, S. 371 ff. u. 29 Rapport II (1), S. 55 u. 57/58. (Délég. de la Conf.).

4. Die Auswertung der Berichte

Der Generaldirektor des IAA legt der Konferenz eine Zusammenfassung der ihm von den Mitgliedern nach Artikel 19 und 22 der Verfassung gelieferten Berichte vor. Gleichzeitig werden die Berichte von einer Expertenkonferenz geprüft, deren Bericht dem von der Konferenz eingesetzten Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen als Diskussionsgrundlage dient³³.

Das Kontrollverfahren beruht somit auf folgenden Faktoren:

a) Die Berichte werden allen Mitgliedern der IAO vorgelegt. Dadurch entsteht eine gegenseitige Kontrolle.

b) Die Mitglieder sind verpflichtet, eine Abschrift der dem Generaldirektor nach Artikel 19 und 22 der Verfassung übermittelten Berichte den maßgebenden Berufsverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihres Landes zuzustellen³⁴. Damit haben die von dem Übereinkommen unmittelbar betroffenen Personengruppen die Möglichkeit, die Berichte ihrer Regierungen zu überprüfen und so bereits am Anfang des Verfahrens eine wirksame Kontrolle auszulösen.

Noch weiter ging ein Vorschlag, der 1947 auf der 30. Tagung von der französischen Regierungsdelegation gemacht wurde. Dieser Vorschlag sah vor, einen ständigen Kontakt zwischen dem IAA und den nationalen Arbeitsüberwachungen herzustellen. Dem wurde vor allem entgegengehalten, daß dieses Verfahren das „Embryo“ einer internationalen Überwachung enthalte und deshalb Gefahr laufe, die Souveränität der Staaten zu beeinträchtigen und dadurch den Fortschritt der internationalen Arbeitsgesetzgebung zu hemmen. Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen verwarf daher diesen Vorschlag³⁵.

c) Die Berichte werden von einer Expertenkommission untersucht, die sich aus unabhängigen, hochqualifizierten Fachleuten zusammensetzt. Ihre Aufgabe besteht in einer unparteiischen, rein technischen Prüfung auf wissenschaftlicher Grundlage. Sie stellt so ein Kontrollorgan dar, das auf Grund seiner Objektivität und seines technischen Charakters ein hohes Maß an Autorität besitzt und in seiner institutionellen Bedeutung weit über den Rahmen der IAO hinausreicht³⁶. Ihre Tätigkeit ist ein wesentliches Moment des Verfahrens der IAO

33 Art. 23 Abs. 1 Verf. u. Art. 7 GO.

34 Art. 23 Abs. 1 Verf.

35 30 CR, 1947, S. 529.

36 Vgl. *Malintoppi*, aaO S. 271 ff.

und unerläßliche Voraussetzung für die spätere Untersuchung durch die Konferenz³⁷.

d) Der von der Konferenz eingesetzte Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen ist im Gegensatz zur Expertenkommission ein politisches Organ. Er setzt sich entsprechend dem „principe tripartite“ der IAO aus Vertretern der Regierungen, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen. Ihm obliegt auf der Grundlage des Berichtes der Expertenkommission die abschließende Kontrolle, die durch die Beteiligung der an der Durchführung des Übereinkommens unmittelbar interessierten Parteien ihre besondere Bedeutung gewinnt. Der Ausschuß selbst hat seine Aufgabe mit folgenden Worten umschrieben:

„La Commission est appelée à promouvoir l'application des normes internationales du travail en donnant aux gouvernements l'occasion d'expliquer et de clarifier la situation existant dans leurs pays respectifs et en discutant avec eux des mesures qui pourraient être prises pour surmonter les obstacles et les difficultés qui empêchent ou retardent l'application des instruments internationaux“³⁸.

Dieses Kontrollverfahren hat natürlich gegenüber einer unmittelbaren Überwachung einige Nachteile. Es setzt voraus, daß die Staaten ihrer Informationspflicht gewissenhaft nachkommen. Es stützt sich weiter im wesentlichen auf schriftliche Auskünfte, die nicht immer die genaue Wirklichkeit erkennen lassen und erfordert so ein großes Maß an Vertrauen³⁹. Dies wird vor allem für die Staaten des Ostblockes gelten, in denen das wesentliche Moment der Kontrolle durch die unmittelbar betroffenen Personengruppen fehlt⁴⁰.

Dennoch hat sich dieses Verfahren bisher ausgezeichnet bewährt⁴¹. Es stellt insgesamt beim gegenwärtigen Stand der zwischenstaat-

37 Vgl. etwa Comm. de l'appl., 19 CR, 1935, S. 751 u. 30 CR, 1947, S. 528/29.
38 43 CR, 1959, S. 701.

39 Vgl. 30 CR, 1947, S. 528. — Neben der dokumentarischen Kontrolle ist zwar auch eine Untersuchung an Ort und Stelle möglich. Sie ist jedoch ohne jede Bedeutung, da sie nicht gegen den Willen des betreffenden Staates möglich ist (vgl. Scelle, aaO S. 102 ff. mit einigen Beispielen).

40 Sehr aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzungen, zu denen es auf der 43. Tagung zur Frage der Verwirklichung des Übereinkommens Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes — 1948) kam, dem die UdSSR im Jahre 1956 beigetreten war (vgl. im einzelnen den Bericht des Ausschusses — 43 CR, 1959, Anhang I B S. 724 ff. und Anhang IV A. S. 743 ff.).

41 Die Mitglieder kommen im wesentlichen ihrer Informationspflicht nach. 1959 betrug die Zahl der eingegangenen Berichte nach Art. 22 Verf. mit 1509 Auskünften 96,8% der geforderten Berichte, während die Zahl

lichen Beziehungen und Möglichkeiten wohl die beste Lösung dar. Berücksichtigt man die Besonderheiten, die sich aus der speziellen Zielsetzung der IAO ergeben, so könnte es darüber hinaus auch in anderen Fällen internationaler Rechtsvereinheitlichung von Interesse sein und zumindest in einzelnen Punkten, wie etwa der Einrichtung einer Expertenkommission, zu einer Verbesserung der bisher üblichen Verfahren beitragen⁴².

B. Die Auslegung der vereinheitlichten Normen

Es ist praktisch nicht zu vermeiden, daß Bestimmungen der Übereinkommen in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgelegt werden. Dies gilt ganz besonders für die IAO, die sich an eine große Zahl im einzelnen sehr unterschiedlicher Staaten wendet und deren Übereinkommen oft sehr allgemein gehalten sind. Die Unterschiede können dabei sowohl bei der Durchführung einer Bestimmung durch die Gesetzgebung als auch bei deren späteren Anwendung durch die Gerichte entstehen. Man kann dieser Gefahr schon sehr früh entgegenzutreten durch eine sorgfältige Vorbereitung und Ausarbeitung der Regelungen, durch die Einfügung von Begriffsdefinitionen und durch gewissenhafte Übersetzungen⁴³. Manche Zweifel in der Auslegung werden sich auch durch eine Benutzung der „Rapports explicatifs“ beseitigen lassen, in denen die Gründe, die für eine Regelung maßgebend waren, von den zuständigen Ausschüssen zusammenge-

bezüglich der nicht ratifizierten Übereinkommen und Empfehlungen mit 73,5% etwas niedriger lag. Die Zahl der rechtzeitig zum geforderten Datum eingegangenen Berichte nach Art. 22 betrug allerdings nur 21%, ein Umstand, der eine wirksame Kontrolle erschwert (vgl., auch für die früheren Jahre, 43 CR, 1959, S. 704, 705, 745. — In den Jahren 1960 und 1961 lagen die Zahlen etwas niedriger, vgl. 45 CR, 1961, S. 804). — Auch die praktischen Ergebnisse dieses Verfahrens sind sehr zufriedenstellend. So haben Feststellungen vor einigen Jahren ergeben, daß unter 4000 untersuchten Berichten in 70% der Fälle Gesetzgebung und Praxis den Bestimmungen der Übereinkommen entsprachen. In 15% der Fälle ergaben sich Abweichungen, die jedoch auf die Feststellung der Expertenkommission hin beseitigt wurden; nur in 10% der Beanstandungen blieben die Unterschiede weiterhin bestehen. Die restlichen 5% betrafen Fälle, in denen die Informationen nicht vollständig waren (vgl. die Ausführungen des Vertreters der IAO auf der Konferenz von Barcelona, *Valticos*, aaO S. 428).

42 *Malintoppi*, aaO S. 270 ff.; vgl. etwa auch Art. 23 Verf. der WHO.

43 Vgl. hierzu auch *Malintoppi*, aaO S. 264 ff.

faßt werden⁴⁴. Dennoch werden sich in vielen Fällen Schwierigkeiten ergeben, die einer verbindlichen Klärung bedürfen, um eine einheitliche Auslegung zu gewährleisten.

I. Die Auslegung durch den Internationalen Gerichtshof

Nach Artikel 37 Abs. 1 der Verfassung sind alle Schwierigkeiten in der Auslegung der Verfassung oder der einzelnen Übereinkommen dem Internationalen Gerichtshof vorzulegen. Der IGH trat 1946 durch die Verfassungsänderung an die Stelle des Ständigen Internationalen Gerichtshofes, der bis dahin für die Auslegung zuständig war⁴⁵.

Von dieser Möglichkeit ist in der Praxis der IAO fast kein Gebrauch gemacht worden⁴⁶. Die Ursache hierfür dürfte vor allem in der Schwerfälligkeit des Verfahrens zu suchen sein, das in der Tat eine Befassung des IGH mit einfacher gelagerten Fällen wenig zweckmäßig erscheinen läßt. Es dürfte vielmehr angebracht sein, das Verfahren nach Artikel 37 Abs. 1 der Verfassung auf schwierige, besonders gelagerte Fälle zu beschränken oder ihm eine Art Rechtsmittelfunktion zu geben und im übrigen die Auslegung einem Organ der IAO zu übertragen⁴⁷.

II. Die Auslegung im Rahmen der IAO

a) Ein besonderes Organ zur Auslegung ist in Absatz 2 des Artikels 37 der Verfassung vorgesehen. Diese Bestimmung ermächtigt den VR, Regeln zur Errichtung eines Gerichtes auszuarbeiten, das für die rasche Erledigung von Fragen oder Schwierigkeiten, die sich aus der Auslegung der Übereinkommen ergeben könnten, zuständig wäre.

Diese Bestimmung, die sich an ähnlichen Verfahren der FAO und UNESCO inspiriert, wurde 1946 in die Verfassung aufgenommen, da man noch nicht wußte, ob die IAO die Möglichkeit haben würde, un-

44 Geringer ist der Nutzen der Verhandlungsprotokolle — vgl. *Malintoppi*, aaO S. 261 ff.; *Valticos* auf der Konferenz von Rom, S. 442/43; IAA Memorandum II, S. 304/5.

45 Art. 37 Verf. (a. F.) (= Art. 423 Vers. Vertr.).

46 Vgl. etwa die Interpretation des Übereinkommens Nr. 4, 1919 (Nachtarbeit von Frauen) durch den StIGH (CPJI, Série A/B Nr. 50, 1932, S. 365 = XVII BO, S. 179—197). Insgesamt wurde der StIGH sechsmal angerufen. Der IGH wurde bisher noch nicht angegangen (vgl. IAA Memorandum II, S. 311).

47 Vgl. auch *Sauveplanne*, aaO S. 285; *Scelle*, aaO S. 219.

mittelbar vom IGH Rechtsgutachten zu verlangen⁴⁸. Nachdem Artikel IX der Vereinbarung mit der UN der IAO diese Möglichkeit eingeräumt hatte, entfiel dieser Grund für die Errichtung eines besonderen Gerichtes; der VR hat daher von der Ermächtigung des Artikels 37 Abs. 2 der Verfassung keinen Gebrauch gemacht⁴⁹. Dennoch erscheint die Errichtung eines solchen Gerichtes zweckmäßig zu sein, um das zu schwerfällige Verfahren vor dem IGH zu ersetzen, dem vielleicht die Rolle einer Art Rechtsmittelinstanz zugewiesen werden könnte⁵⁰.

Um Auslegungsschwierigkeiten durch die nationale Rechtsprechung zu vermeiden, könnte es ferner nützlich sein, die Gerichte der Mitgliedstaaten bei Zweifeln in der Auslegung zu verpflichten oder nur zu ermächtigen, das Verfahren auszusetzen und die Frage einem bei der IAO zu bildenden Gericht vorzulegen, eine Regelung, wie sie bereits in Artikel 155 des EWG-Vertrages und Artikel 150 des Euratom-Vertrages verwirklicht ist⁵¹.

b) Da ein besonderes Organ zur Auslegung der Übereinkommen nun nicht besteht, bleibt nach dem Wortlaut der Verfassung formell nur die Möglichkeit, den IGH anzurufen, der nach der überwiegenden Auffassung allein zuständig ist⁵². Dennoch bestehen im Rahmen der IAO folgende Möglichkeiten:

aa) Die Konferenz hat selbstverständlich das Recht, im Wege der Revision eine authentische Interpretation der strittigen Fragen zu geben. Bisher hat sich allerdings die Konferenz der Revision im wesentlichen dazu bedient, ein Übereinkommen veränderten Voraussetzungen anzupassen. Die Revision ist auch im Normalfall zur Interpretation wenig geeignet, da das Verfahren zu umständlich ist⁵³. Auf jeden Fall wird es aber zweckmäßig sein, bei einer geplanten Revision bestehende Schwierigkeiten in der Auslegung zu berücksichtigen.

bb) Dem VR obliegen nach der Verfassung bestimmte rechtsprechungsähnliche Befugnisse. Innerhalb dieses streitigen Verfahrens,

48 29 Rapport II (1), S. 65/66. — Vgl. hierzu Art. 96 (2) Charta der UN und Art. 65 Statut des IGH.

49 Vgl. Code, S. CXIV.

50 Vgl. hierzu auch *Sauveplanne*, aaO S. 285.

51 Vgl. *Knopp*, aaO S. 305 ff., ferner *Sauveplanne*, aaO S. 282 ff.

52 Vgl. Code, S. CXIV.

53 Vgl. hierzu *Scelle*, aaO S. 220; *Sauveplanne*, aaO S. 279 ff.; *Valticos* auf der Konferenz von Rom, aaO S. 464; IAA Memorandum II, S. 309 ff. — Das Übereinkommen betr. die Nachtarbeit von Frauen aus dem Jahre 1919 (rev. 1934) ist der einzige Fall, in dem eine Revision lediglich zur Beseitigung von Schwierigkeiten in der Auslegung erfolgte.

von dem später noch die Rede sein wird, ist er zu einer gewissen Auslegung berechtigt.

cc) Praktisch die größte Bedeutung kommt jedoch dem IAA zu, wenn auch seine Auslegung keinen offiziellen Charakter hat.

Schon sehr früh haben einzelne Regierungen begonnen, bei Zweifeln in der Auslegung einer Bestimmung des IAA um ein Gutachten zu ersuchen. Diese präventive Bereinigung möglicher Unterschiede hat sich dann zu einer ständigen Praxis entwickelt, der das IAA als ein Teil der im obliegenden „assistance technique“⁵⁴ nachkommt. Dabei werden Fragen, die von allgemeinem Interesse sind, dem VR vorgelegt und anschließend veröffentlicht.

Das IAA hat allerdings immer wieder unterstrichen, daß ihm keine ausdrückliche Befugnis zur Interpretation eingeräumt ist. Dennoch besitzen die Äußerungen des IAA ein erhebliches Maß an Autorität, nicht zuletzt deswegen, weil sie auf das offizielle Ersuchen eines Staates gegeben wurden. Dieses Verfahren, das übrigens auch in anderen internationalen Organisationen befolgt wird, dürfte daher in der Praxis im Normalfall die zweckmäßigste Methode sein, jedenfalls solange, als ein besonderes, für die Auslegung der Übereinkommen zuständiges Gericht im Rahmen der IAO nicht besteht⁵⁵.

C. Verfahren zur Durchsetzung übernommener Verpflichtungen

I. Vorbemerkung

Kommt ein Mitglied den von ihm übernommenen Verpflichtungen nicht nach und ist auch eine gütliche Bereinigung nicht möglich, so sieht die Verfassung der IAO mehrere formelle Verfahren vor.

Ihnen allen ist gemeinsam, daß der IAO, wie allen internationalen Institutionen, nicht die Befugnis zusteht, die Durchführung der Übereinkommen zu erzwingen⁵⁶. Die in der Verfassung vorgesehenen Möglichkeiten beschränken sich vielmehr auf eine Untersuchung des

⁵⁴ Vgl. Art. 10 Abs. 2b) Verf.

⁵⁵ Zur Frage der Auslegung durch das IAA vgl. RD, 3 CR, 1921, S. 991 ff.; Code, S. CXIV/V; als Beispiel vgl. XXXIX BO, 1956, S. 720 ff., das vier Interpretationen des IAA auf Anfragen der Regierungen von Haiti, Norwegen, Finnland und Österreich enthält, ferner etwa XLV BO, 1962, S. 239 ff., 241 ff.

⁵⁶ Eine verhältnismäßig weitgehende Regelung findet sich in Art. 88 Vertrag über die Montan-Union. Inwieweit von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, ist allerdings eine andere Frage.

Streitfalles, auf Vorschläge, auf eine Veröffentlichung der getroffenen Maßnahmen sowie gegebenenfalls auf Sanktionen⁵⁷. Dabei ist allerdings zu bemerken, daß das gesamte Verfahren von den Autoren der Verfassung bewußt daraufhin ausgerichtet worden ist, solche Sanktionen gerade zu vermeiden. Man wollte natürlich keineswegs ganz auf Sanktionen verzichten, was die Wirksamkeit der Übereinkommen und das Vertrauen in diese Wirksamkeit erschüttert hätte. Man glaubte jedoch, daß bereits die Möglichkeit einer solchen Strafmaßnahme in den meisten Fällen ausreichen würde und wollte daher Sanktionen nur als letztes Mittel bei offenkundigen und hartnäckigen Verletzungen übernommener Verpflichtungen angewandt wissen. Einen größeren Erfolg versprach man sich statt dessen von einer Einschaltung der öffentlichen Meinung, ähnlich wie dies auch bei der Ratifikation der Fall ist. Während die Ratifikation eines Übereinkommens dadurch begünstigt wird, daß die Öffentlichkeit des betreffenden Landes, in der Regel das Parlament, mit der getroffenen Regelung befaßt wird, glaubte man, daß bereits die Möglichkeit, vor der internationalen Öffentlichkeit als Rechtsbrecher zu erscheinen, genügen wird, um im allgemeinen die Staaten zu veranlassen, die von ihnen übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen⁵⁸. In der Tat beruht die Wirksamkeit des Verfahrens weniger in der Androhung von Sanktionen als in der möglichen Publizierung einer festgestellten Verletzung, ein Grundsatz, der das im folgenden näher darzulegende Verfahren kennzeichnet.

II. Verfahren bei Verletzung der Vorlagepflicht (Artikel 30 der Verfassung)

Die Verfassung verpflichtet die Staaten, die von der Konferenz angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen den „zuständigen Stellen“ ihres Landes vorzulegen⁵⁹. Kommt ein Staat dieser Verpflichtung nicht nach, so hat jedes andere Mitglied das Recht, den VR anzurufen. Bestätigt sich die vorgebrachte Behauptung, so berichtet der VR hierüber der Konferenz, also der Gesamtheit der Mitgliedsstaaten⁶⁰.

57 Zur Frage eines allgemeinen Interventionsrechtes vgl. Schnorr (aaO S. 70 ff., insbes. S. 81 ff.), der im Gegensatz zu einer verschiedentlich in der Literatur vertretenen Meinung nur ein allgemeines Interzessionsrecht annimmt.

58 Vgl. I BO, S. 270.

59 Art. 19 Abs. 5b), 6b) u. 7b) i Verf. (s. o.).

60 Art. 30 Verf.

Ursprünglich ermächtigte die Verfassung die übrigen Mitglieder, den Fall unmittelbar dem StIGH vorzulegen⁶¹. Die Konferenz war jedoch bei der Verfassungsänderung im Jahre 1946 mit Recht der Auffassung, daß der VR zur Untersuchung solcher Fragen eher geeignet sei als der IGH und man Fälle dieser Art nach Möglichkeit der Behandlung durch die IAO überlassen sollte. Sie änderte daher die Verfassung im oben dargelegten Sinne⁶².

III. Das Beschwerdeverfahren der Berufsverbände (Artikel 24, 25 der Verfassung)

Hat ein Mitglied die Bestimmungen eines von ihm ratifizierten Übereinkommens nicht oder nicht in zufriedenstellender Weise verwirklicht, so sind die Berufsverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer berechtigt, eine Beschwerde zum IAA einzulegen. Diese Beschwerde kann der VR der beschuldigten Regierung übermitteln mit der Aufforderung, hierzu Stellung zu nehmen⁶³. Kommt die betreffende Regierung dieser Aufforderung nicht oder in nicht befriedigender Weise nach, so hat der VR das Recht, die Beschwerde und gegebenenfalls die Antwort zu veröffentlichen⁶⁴. Dem betreffenden Staat ist dabei, sofern er keinen Sitz im VR hat, das Recht einzuräumen, zu den Beratungen des VR einen Vertreter zu entsenden⁶⁵.

IV. Das Klageverfahren (Artikel 26 bis 34 der Verfassung)

1. Die Klage zum IAA

Entspricht ein Mitglied nicht den ihm aus einem Übereinkommen obliegenden Verpflichtungen, so kann jedes andere Mitglied, sofern es dem Übereinkommen beigetreten ist, Klage beim IAA einreichen. Die

61 Art. 416 Vers. Vertr.

62 29 Rapport II (1), S. 59/60.

63 Art. 24 Verf.

64 Art. 25 Verf.

65 Art. 26 Abs. 5 Verf. — Bis zum Jahre 1960 wurde der VR lediglich mit 7 Beschwerden befaßt. Davon wurde eine durch die Kündigung des Übereinkommens gegenstandslos (es handelt sich hier um die bereits erwähnte Kündigung durch Indien — vgl. XII BO, S. 66/69 = Code, Bd. I, Fußnote 30 zu Art. 14, S. 44 ff.), während alle übrigen teils aus sachlichen (XXIII BO, S. 109 = Code, Bd. I, Fußnote 12 zu Art. 857, S. 777 ff. — fehlende Begründetheit; Code, Bd. I, Fußnote 16 zu Art. 954, S. 862, 863 — die Erklärung der Regierung wurde als ausreichend be-

gleiche Befugnis besitzt jeder zur Konferenz entsandte Delegierte sowie von Amts wegen der VR, der ein entsprechendes Verfahren einleiten kann⁶⁶. Der VR kann nun zunächst der betroffenen Regierung die Klage mitteilen und sie auffordern, sich dazu zu äußern⁶⁷. Hält er dies nicht für erforderlich oder geht innerhalb einer angemessenen Frist keine befriedigende Antwort der Regierung ein, so kann er einen Untersuchungsausschuß einsetzen, der die betreffende Frage zu prüfen und darüber zu berichten hat. Dabei sind wiederum Vertreter des beklagten Mitgliedes zu der Beratung des VR zuzulassen⁶⁸.

Der Untersuchungsausschuß, dem jedes Mitglied, auch das nicht unmittelbar interessierte, alle ihm verfügbaren Informationen zu geben hat⁶⁹, erstattet nach eingehender Prüfung einen Bericht. Dieser Bericht muß sämtliche für den Streitfall bedeutsamen Tatfragen niederlegen, die ihm geeignet erscheinenden Maßnahmen und eine Frist zu deren Durchführung empfehlen⁷⁰. Der Generaldirektor des IAA teilt dann den Bericht dem VR und jeder an dem Streitfall interessierten Regierung mit und veranlaßt seine Veröffentlichung. Jede dieser Regierungen ist verpflichtet, dem Generaldirektor mitzuteilen, ob sie die Empfehlungen annimmt oder, sofern dies nicht der Fall ist, ob sie den Streitfall dem IGH zu unterbreiten wünscht⁷¹.

2. Die „Berufung“ zum IGH

Der IGH stellt praktisch eine Art Berufungsinstanz gegenüber der „Entscheidung“ des Untersuchungsausschusses dar. Er kann die Schlußfolgerungen des Untersuchungsausschusses bestätigen, ändern oder auch aufheben. Seine Entscheidung ist endgültig⁷².

funden; XXI BO, S. 18/19 = Code, Fußnote 562 zu Art. 1492, S. 1224 ff.), teils aus formellen (XXII BO, S. 70/72 u. XXIII BO, S. 67/68 = Code, Fußnote 62 zu Art. 1492, S. 1224 ff. — In beiden Fällen waren die Beschwerdeführer keine Organisationen im Sinne der Verfassung) Gründen erfolglos waren und das Verfahren daher eingestellt wurde.

66 Art. 26 Abs. 1 u. 4 Verf.

67 Art. 26 Abs. 2 Verf.

68 Art. 26 Abs. 5 Verf.

69 Art. 27 Verf.

70 Art. 28 Verf.

71 Art. 29 Verf. — Bis zur Verfassungsänderung im Jahre 1946 war es Aufgabe des Generalsekretärs des VB, die Mitglieder des Untersuchungsausschusses zu ernennen sowie die nach Art. 29 dem Generaldirektor obliegenden Pflichten wahrzunehmen (Art. 412 u. 415 Vers. Vertr.; vgl. ferner 29 Rapport II [1], S. 25/26).

72 Art. 32 u. 31 Verf.

3. Sanktionen

Befolgt ein Mitglied die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses oder des IGH nicht, so kann der VR der Konferenz die Maßnahmen empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmäßig erscheinen⁷³.

Im Gegensatz zu dieser sehr weiten Fassung sprach die Verfassung in ihrer ursprünglichen Form nur von Wirtschaftssanktionen, die sowohl vom StIGH als auch vom Untersuchungsausschuß selbst festgelegt werden konnten⁷⁴. Die Delegation der Konferenz für Verfassungsfragen hatte 1946 jedoch erhebliche Bedenken, ob die Verhängung von Sanktionen mit der dem IGH zugewiesenen Rolle zu vereinbaren sei, da nach Artikel 24 der Charta der UN hierfür der Sicherheitsrat zuständig ist. Ebenso wenig schien es angebracht, dem Untersuchungsausschuß die Festlegung von Sanktionen zu belassen, da die Befassung mit solchen politischen Befugnissen seine Autorität als technisches Organ ohne Zweifel beeinträchtigen würde. Die Neufassung übertrug daher dem VR die Aufgabe, die ihm zweckmäßig erscheinenden Maßnahmen der Konferenz zu empfehlen. Die letzte Entscheidung obliegt somit der Konferenz selbst⁷⁵.

Die Art der Sanktionen beschränkte sich bisher ausschließlich auf Maßnahmen wirtschaftlicher Art („sanctions d'ordre économique“), die allerdings bis zur völligen Blockade gehen konnten⁷⁶. Die Neufassung brachte demgegenüber eine Ausweitung, die den VR nicht auf rein wirtschaftliche Maßnahmen beschränkt, sondern die Möglichkeit einräumt, einschließlich wirtschaftlicher Sanktionen, der Konferenz jede Maßnahme zu empfehlen, die ihm im Einzelfall zur Sicherung der Ausführung der Vorschläge des IGH oder des Untersuchungsausschusses zweckmäßig erscheint. Dabei ist jedoch festzuhalten, daß es sich hier durchweg um „gewaltlose Sanktionen“ handelt. Eine Anwendung oder Androhung von Gewalt wäre nur über den Sicherheitsrat der UN in dem etwas theoretischen Fall denkbar, daß die Nichtdurchführung eines Übereinkommens den Weltfrieden bedrohen oder einen Friedensbruch darstellen würde⁷⁷.

73 Art. 33 Verf.

74 Art. 419, 414 Abs. 2 u. Art. 418 Abs. 2 Vers. Vertr.

75 29 Rapport II (1), S. 60/61.

76 Vgl. Schnorr, aaO S. 80 mit weiteren Nachweisen.

77 Vgl. Schnorr, aaO S. 80; Verdross, aaO S. 541 u. 547 ff.; ferner 29 Rapport II (1), S. 61 („Une clause générale de cette nature laisserait au Conseil d'administration toute latitude pour adapter son intervention aux circonstances de chaque cas d'espèce, et lui permettrait soit d'adresser des recommandations aux Membres de l'Organisation, soit,

Die beklagte Regierung kann jederzeit dem VR mitteilen, daß sie die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses oder des IGH Folge zu leisten. Sie kann den VR ferner ersuchen, diese Angaben durch einen Untersuchungsausschuß nach dem in Artikel 27 bis 32 der Verfassung festgelegten Verfahren nachprüfen zu lassen. Bestätigen sich die Angaben der Regierung, so hat der VR unverzüglich die Einstellung der gemäß Artikel 33 der Verfassung angeordneten Sanktionen zu empfehlen⁷⁸.

4. Bedeutung des Verfahrens

Eine praktische Erprobung dieses Klageverfahrens war bisher kaum möglich. Die meisten Streitfälle wurden bereits durch das Eingreifen der Expertenkommission auf gütlichem Wege beigelegt⁷⁹, so daß von der Möglichkeit, Klage nach Artikel 26 ff. der Verfassung zu erheben, bisher fast kein Gebrauch gemacht worden ist⁸⁰. Dennoch wird man eine gewisse Bewährung schon darin erblicken können, daß sich ein Rückgriff auf dieses Verfahren bis heute kaum erforderlich gezeigt hat.

V. Sonderverfahren für koalitionsrechtliche Fragen

Schließlich sei noch ein kurzer Blick auf ein Verfahren geworfen, das ausschließlich auf die Behandlung koalitionsrechtlicher Fragen beschränkt ist.

Das Verfahren wurde 1950 nach einer Vereinbarung mit den UN vom VR errichtet. Es gestattet den Regierungen sowie den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Klage in koalitionsrechtlichen Fragen dem VR vorzulegen. Der VR verweist diese Klagen zu einer unparteiischen Untersuchung an die auf seiner 110. Tagung im Januar 1950 eingesetzte „Commission d'investigation et de concilia-

si cela était indiqué, d'attirer sur ce cas de manquement l'attention du Conseil de sécurité des Nations Unies“).

78 Art. 34 Verf.

79 *Valticos* auf der Konferenz von Rom, aaO S. 464.

80 Es haben erst zwei derartige Verfahren stattgefunden: 1934 die Klage des indischen Arbeiterdelegierten gegen die indische Regierung — hier kam es nicht einmal zur Einberufung eines Untersuchungsausschusses; das Verfahren endete mit einer Resolution des VR (XX BO, S. 16 = Code II, S. 775/76), ferner die Klage Ghanas gegen Portugal (der Bericht des Untersuchungsausschusses ist veröffentlicht in XLV BO, no. 2, supplément II, 1962).

tion en matière de liberté syndicale“, sofern er oder die Konferenz dies für angebracht halten. Diese Kommission hat die Aufgabe, zusammen mit den beklagten Regierungen die Anregungen zu untersuchen, die ihm zu einer einverständlichen Regelung unterbreitet werden.

Dieses Verfahren ist durch folgende Besonderheiten gekennzeichnet:

1. Die Kommission ist im wesentlichen ein Untersuchungsorgan („organisme d'investigation“). Keine Klage kann an sie verwiesen werden ohne die Zustimmung der betroffenen Regierung⁸¹. Verweigert diese ihre Zustimmung, so bleibt dem VR nur die Möglichkeit, den Vorgang zu veröffentlichen. Es handelt sich also weniger um eine Klage („plainte“), als um eine Art Schlichtungsverfahren.
2. Das Verfahren ist nicht auf den Bereich der IAO beschränkt. Es setzt weder die Verletzung eines bestimmten Übereinkommens der IAO voraus, noch ist es auf Mitglieder der IAO beschränkt.
3. Die Klagen können auch über die UN eingelegt werden, die sie über den Wirtschafts- und Sozialrat der „Commission d'investigation et de conciliation“ vorlegen⁸².

Seit 1951 werden die Klagen zu einer Voruntersuchung (examination préliminaire) an das „Comité de la liberté syndicale“ verwiesen, das der VR auf seiner 117. Tagung im Januar 1951 eingesetzt hat⁸³.

81 Bisher hat noch keine Regierung diese Zustimmung erteilt (vgl. IAA Memorandum II, S. 314).

82 Vgl. im einzelnen 4 RNU, S. 68—72 u. 346—354.

83 Code I, Fußnote 1 zu Art. 855, S. 765/66. — Dieses Komitee wurde bis heute mit über 300 Verfahren befaßt (vergl. etwa XCV BO, 1962, no. 2, supplément).

SCHLUSSBEMERKUNG

Das Arbeitsrecht ist heute — vor allem hinsichtlich seines öffentlich-rechtlichen Bereiches — zum großen Teil international geregelt. Dies ist ganz überwiegend das Verdienst der IAO, die damit auch einen bedeutenden Faktor der Rechtsvereinheitlichung darstellt, wenn auch dieser Begriff, wie wir gesehen haben, auf Grund der besonderen Zielsetzung der IAO und des universellen Charakters der von ihr errichteten Normen einige Einschränkungen erfährt.

Einige Angaben statistischer Art mögen den Umfang des Wirkens der IAO veranschaulichen:

Die Konferenz hat in den 40 Jahren von 1919 bis 1959 114 Übereinkommen und 112 Empfehlungen angenommen. Davon haben 94 Übereinkommen genügend Ratifikationen erhalten, um in Kraft zu treten. 10 Staaten haben 50 und mehr Übereinkommen ratifiziert, während nur 3 von 80 Mitgliedern bisher überhaupt keinem Übereinkommen beigetreten sind. Gering ist leider auch der Anteil der USA, die bis 1959 nur 6 Übereinkommen ratifiziert hatten. Unter den Übereinkommen befinden sich 39, von denen jedes mindestens 20 Ratifikationen erhalten hat, während die Gesamtzahl der vom Generaldirektor hinterlegten Ratifikationen 1933 betrug. Außerdem sind hinsichtlich der Anwendung der Übereinkommen auf außerhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete 1574 Erklärungen eingegangen, wobei nur in 242 Fällen Abweichungen vorgenommen wurden^{1, 2}.

1 Rapp. de la Comm. de l'appl., 43 CR 1959, S. 246/47 — Tabelle A; XLIII BO, 1960, S. 819.

2 Diese Zahlen haben sich seitdem ständig erhöht. Am Ende der 45. Tagung, 1961, hatte die Konferenz 116 Übereinkommen und 115 Empfehlungen angenommen, während die Zahl der hinterlegten Ratifikationen fast 2400 betrug (vgl. 46 CR, 1961, S. 769). Für die Verteilung der Ratifikationen auf die einzelnen Übereinkommen und Mitgliedsstaaten vgl. 46 RRA, 1962.

Die einzelnen Ratifikationen haben natürlich keineswegs immer den gleichen Wert. Dies zeigt deutlich ein Vorfall, der sich im Jahre 1950 ereignete: Bis Ende 1949 lagen Frankreich mit 49, Großbritannien mit 41 und Belgien mit 39 ratifizierten Übereinkommen an der Spitze der damals 60 Mitgliedstaaten. 1950 setzte sich dann Bulgarien, das gleichzeitig 33 Übereinkommen ratifizierte, mit insgesamt 62 Ratifikationen an die Spitze, eine Propagandaaktion, der auf innerstaatlichem Gebiet kaum eine größere Bedeutung zukommen dürfte³.

Schließlich ist die IAO auch nicht von Rückschlägen verschont geblieben. Sie zeigten sich vor allem in einem gewissen zeitweisen Desinteresse der Mitglieder, das auf die ersten zehn Jahre des Bestehens folgte. Der Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen stellte im Jahre 1949 fest, daß sich die Zahl der Ratifikationen auf weniger als 35 % der von den Vertretern der Regierungen abgegebenen günstigen Stimmen belief. Hatten die bis 1929 angenommenen Übereinkommen im Durchschnitt 27 Ratifikationen erhalten, so sank die Ziffer in den Jahren von 1930 bis 1939 auf 6 Ratifikationen⁴. Die Ursachen für dieses Nachlassen wird man in erster Linie in der Wirtschaftskrise, den politischen Wirren der dreißiger Jahre und der sich abzeichnenden Katastrophe des zweiten Weltkrieges zu suchen haben, die das Interesse der Welt auf andere Fragen lenkten. Nach dem Kriege hat dann auch die Aktivität der IAO einen gewaltigen Aufschwung genommen. Von den 1960 vorliegenden nahezu 2000 Ratifikationen verteilen sich 1000 auf die ersten 30 Jahre des Bestehens, während das vierte Jahrzehnt fast die gleiche Zahl erreicht. Ähnliches gilt für die Informationspflicht nach Artikel 22 der Verfassung, der die Staaten in größerem Umfange nachkommen. Betrug die Zahl der für die Periode 1943/1944 eingegangenen Berichte noch 53,9 % der geforderten Informationen, was einen absoluten Tiefstand darstellte, so steigerte sich diese Ziffer auf 96,8 % für den Zeitraum 1957/58⁵. Außerdem zeigen die 1946 eingeführten Berichte für nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen, daß diese Texte oft, obgleich sie keine rechtlichen Verpflichtungen begründen, die nationalen Gesetzgebungen mehr oder weniger stark beeinflußt haben und eine gewisse Zahl der Bestimmungen verwirklicht wurde⁶. In bestimmten Ländern haben die nicht ratifizierten Übereinkommen auch als Führer für die Ausarbeitung einer

3 Vgl. Meissner, aaO S. 14.

4 32 CR, 1949, S. 435.

5 43 CR, 1959, S. 745 (Comm. de l'appl.).

6 Vgl. IAA „Organisation internationale du Travail“, aaO S. 158.

neuen Gesetzgebung gedient, deren Annahme dann zur Ratifikation der Übereinkommen führte⁷.

Dieser Erfolg ist von einer Entwicklung begünstigt worden, die nach dem zweiten Weltkrieg die Völker einander näherbrachte und die Bereitschaft zu einer internationalen Regelung gemeinsamer Probleme erhöhte. Nicht zuletzt beruhte er aber auch auf einer ständigen Verbesserung des Verfahrens, welches eine der wesentlichen Voraussetzungen dieses Erfolges darstellt. Das Verfahren, das im Jahre 1919 seiner Zeit weit vorausgeeilt war, hat der IAO erlaubt, die Erschütterungen durch die Weltwirtschaftskrise, die Wirren der dreißiger Jahre und die Katastrophe des zweiten Weltkrieges zu überstehen, ohne im geringsten an Aktualität zu verlieren. Heute ist die IAO die wohl erfolgreichste internationale Institution, deren Methoden bei der Schaffung gemeinsamer Normen, nach den Worten Paul Reuters, mit noch weitem Abstand „le procédé le plus perfectionné de protection des droits de l'homme“ darstellen⁸.

Dieses Verfahren ist im wesentlichen gekennzeichnet durch eine Institutionalisierung des internationalen Normsetzungsverfahrens, das dem unmittelbaren Einfluß der Regierungen entzogen und auf ein durch Mehrheitsbeschluß entscheidendes quasi — parlamentarisches Organ übertragen ist. In diesem Organ sind die Vertreter der unmittelbar betroffenen Berufsgruppen sowie Vertreter der Regierungen als der Verkörperung des allgemeinen Interesses eines Landes gleichberechtigt vertreten, wobei die einzelnen Delegierten ihr Mandat frei ausüben. Die Wirksamkeit der ausgearbeiteten Normen beruht dabei auf einem Verfahren, das eine sorgfältige Vorbereitung und elastische Gestaltung der Regelungen, eine wirksame Kontrolle sowie eine weitgehende Einschaltung der internationalen und nationalen öffentlichen Meinung gewährleistet.

Das Verfahren ist natürlich im einzelnen auf die besonderen Bedürfnisse und Aufgaben der IAO zugeschnitten und läßt sich — man denke nur an die Vertretung der betroffenen Bevölkerungsgruppen — nicht ohne weiteres und in allen Punkten auf andere Fälle internationaler Vereinheitlichung übertragen. In seiner Grundkonzeption ist es jedoch richtungweisend für die weitere Gestaltung der internationalen Beziehungen.

7 39 CR, 1956, S. 677 (Comm. de l'appl.).

8 Reuter, aaO S. 117.

ABKÜRZUNGEN

a. F. (n. F.)	alte Fassung (neue Fassung)
ACC	Administrative Committee on Coordination
BdVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIT	Bureau international du Travail
BO	Bulletin Officiel des IAA (die vorausgehende Zahl bezeichnet die Bandzahl)
C	Convention
CA	Procès-verbaux du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (die vorausgehende Ziffer bezeichnet die Nummer der Tagung)
CIJ	Cour Internationale de Justice
Code	Code international du Travail 1951
Comm. de l'appl.	Commission de l'application des conventions et recommandations
Comm. d'exp.	Commission d'experts
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
CPJI, Série A	Recueil des arrêts (1923—1930)
CPJI, Série B	Recueil des avis (1922—1930)
CPJI, Série A/B	Recueil méthodique des arrêts, ordonnances et avis consultatifs (1931—1940)
CR	Compte rendu des travaux de la Conférence (die vorausgehende Ziffer bezeichnet die Nummer der Tagung)
Deklaration	Deklaration von Philadelphia vom 10. Mai 1944
Délég. de la Conf.	Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles (von der Konferenz auf der 27. Tagung 1945 in Paris zur Untersuchung der Frage der Verfassungsänderung eingesetzte Arbeitsgruppe. Ihr Bericht diente der Konferenz 1946 auf ihrer 29. Tagung als Diskussionsgrundlage)

DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	Food and Agriculture Organization
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
Hudson	Hudson: International Legislation
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICAO	International Civil Aviation Organization
IGH	Internationaler Gerichtshof
i. V. m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
RD	Rapport du Directeur général (die vorausgehende Ziffer bezeichnet die Nummer der Tagung der Konferenz, der der Bericht vorgelegt wurde. — Dieser Bericht war bis 1932 im CR der Konferenz enthalten; seit 1933 erscheint er getrennt)
Rapp. explic.	Rapport explicatif (Berichte der von der Konferenz eingesetzten Ausschüsse, an die die einzelnen Fragen der TO jeweils verwiesen werden)
RNU	Rapport aux Nations Unies (die vorausgehende Ziffer bezeichnet die Nummer des Berichts)
RRA	Résumé des rapports sur les conventions ratifiées et les recommandations
R	Recommendation
Rév. Crit. dr. int. priv.	Révue Critique de droit international privé
RIT	Revue internationale du Travail
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
TO	Tagesordnung
UN	United Nations
UNESCO	Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioners for Refugees
VB	Völkerbund
Verf.	Verfassung
Vers. Vertr.	Friedensvertrag von Versailles
VR	Verwaltungsrat der IAO
WEU	Westeuropäische Union

SCHRIFTTUM

- Ago, Roberto Die internationalen Organisationen und ihre Funktionen im inneren Tätigkeitsbereich der Staaten, in: Rechtsfragen der internationalen Organisationen (Festschrift für Hans Wehberg), S. 20 ff., Frankfurt 1956
- Anzilotti, Dionisio Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, Berlin/Leipzig 1929 (deutsche Übersetzung)
- Asbeck van, F. M. L'application du principe représentatif dans des organisations internationales, in: Festschrift Wehberg (Zitat wie bei Ago), S. 39 ff.
- Aubin, Bernh. C. H. Europäisches Einheitsrecht oder intereuropäische Rechtsharmonie, in: Europäische Zusammenarbeit im Rechtswesen, herausgegeben von Konrad Zweigert, Tübingen 1955
- Bailey, K. H. L'Australie et les conventions internationales du travail, in: RIT, Bd. 54, 1946, S. 329 ff.
- Berber, Friedrich Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, München/Berlin 1960
- Bernhardt, Rudolf Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 32, herausgegeben vom Max-Planck-Institut für Völkerrecht, Köln/Berlin 1957
- Blech, Klaus Die Behandlung internationaler Abkommen im Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten, Dissertation, Tübingen 1958
- Bowie, Robert R. Die Vertragsgewalt der Vereinigten Staaten von Amerika. Vortrag, gehalten im Max-Planck-Institut für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht Heidelberg am 22. 1. 1957 (dort veröffentlicht in Maschinschrift)
- David, René Die Zukunft der Europäischen Rechtsordnungen: Vereinheitlichung oder Harmonisierung?, in: Europäische Zusammenarbeit im Rechtswesen, herausgegeben von Konrad Zweigert, Tübingen 1955

- Delevigne Sir, M. The Pre-war History of International Legislation, in: The Origins of the International Labor Organisation, Bd. I (History), herausgegeben von James T. Shotwell, New York 1934
- Erdmann jr., E. G. Die 40. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Spannungskreis Ost-West, in: Der Arbeitgeber, Jahrg. 1957, S. 530 ff.
- Fehlinger, Hans Internationaler Arbeiterschutz, 2. Aufl., Berlin 1931
- Ficker, Hans G. L'Etat du Droit Comparé en Allemagne, in: Revue internationale du Droit Comparé, Jahrg. 10, Nr. 4, 1958, S. 701 ff.
- Grundfragen des deutschen interlokalen Rechts, in: Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht, Heft 22, herausgegeben vom Max-Planck-Institut für ausl. und intern. Privatrecht, Berlin/Tübingen 1952
- Frey, Alex. Hamilton Democracy, free enterprise and collective bargaining, bei Robert E. Mathews, Labor Relations and the Law (1953), Bd. I, S. 29 ff.
- Gamillscheg, Franz Gedanken zu einem System des Internationalen Arbeitsrechts, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 1958, S. 819 ff.
- Guerreau, Maurice L'Organisation Permanente du Travail, Paris 1923
- Guggenheim, Paul Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, Basel 1948 (Zitierweise: aaO)
- Traité de Droit international publique, Bd. II, Genf 1954
- Gutteridge, H. C. Comparative Law, Cambridge University Press, 2. Aufl., 1949
- Hamburger, Ludwig Die Theorie von den Subjekten und Mitgliedern der Völkerrechtsordnung und die Internationale Arbeitsorganisation, in: Niemeyers Zeitschrift, Bd. 36, 1926, S. 117 ff.
- Hecke van, Georges Ziele und Methoden der juristischen Zusammenarbeit der Benelux-Staaten, in: Europäische Zusammenarbeit im Rechtswesen, herausgegeben von Konrad Zweigert, Tübingen 1955
- Heldrich, Andreas Art. 215 Abs. II des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft — ein Irrweg zu europäischer Rechtseinheit, in: JZ 1960, S. 681 ff.
- Hendry, James Treaties and federal Constitutions, Washington 1955
- McLeod
- Hiitonen, E. La compétence de l'Organisation internationale du Travail, Paris 1929
- Hudson, Manley O. The membership of the United States in the ILO, in: American Journal of International Law, Bd. 28, 1934

Hueck-Nipperdey	Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. II, 6. Aufl., 1957
Internationales Arbeitsamt	Code international du Travail 1951, 2 Bde., Genf 1954
—	Compte rendu des travaux 1919—1963 (vom IAA veröffentlichte Protokolle der einzelnen Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz).
—	Les conventions collectives, in: Etudes et Documents, Série A (vie sociale), Nr. 39, Genf 1936
—	L'industrie charbonnière dans le monde, Bd. I: Conditions économiques, in: Etudes et Documents, Série B, Nr. 31, Genf 1938
—	Memorandum on the work carried out since the first meeting, programme of work and problems of methodology arising in this connection, in: L'Unification du Droit, annuaire 1959, S. 83 ff. (éd. Unidroit, Rom 1960) (Zitierweise: Memorandum I)
—	Memorandum on the differences in the interpretation of Uniform Law, in: L'Unification du Droit, annuaire 1959, S. 299 ff. (éd. Unidroit, Rom 1960) (Zitierweise: Memorandum II)
—	Memorandum an den Internationalen Gerichtshof (Verfahren wegen Vorbehalte zur Völkermordkonvention), in: IC: Pleadings, oral arguments and documents, S. 216 ff.
—	L'Organisation internationale du Travail — Note sur les méthodes suivies dans le domaine de l'unification du droit, in: L'Unification du Droit, annuaire 1956, Bd. II, S. 141 ff., Rom 1957
Isay, Ernst	Das deutsche Fremdenrecht, Ausländer und Polizei, Berlin 1923
Jadeson, S.	Das Arbeitsrecht der Vereinigten Staaten, München/Berlin 1952
Jenks, C. Wilfred	The application of International Labor Conventions by means of Collective Agreements, in: Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht (Festgabe für A. N. Makarov), Bd. 19, 1958, S. 197 ff.
Knopp, Werner	Über die Pflicht deutscher Gerichte zur Vorlage von Auslegungsfragen an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften nach Art. 177 des EWG-Vertrages, in: JZ 1961, S. 306 ff.
Lemhöfer, Bernt	Die Beschränkung der Rechtsvereinheitlichung auf internationale Sachverhalte, in: Zeitschrift für ausl. und intern. Privatrecht (RabelsZ), 25, 1960, S. 401 ff.
Mahaim, Ernest	The Historical and Social Importance of International Labor Legislation, bei Shotwell (Zitat siehe dort), S. 3—19

- Malintoppi, Antonio Mesures tendant à prévenir les divergences dans l'interprétation des règles de droit uniforme, in: Rapport sur les divergences d'interprétation du droit uniforme, veröffentlicht in: L'Unification du Droit, annuaire 1959, S. 249 ff. (éd. Unidroit, Rom 1960)
- Malström, Åke Die Zusammenarbeit der nordischen Staaten auf dem Gebiete der Gesetzgebung, in: Europäische Zusammenarbeit im Rechtswesen, herausgegeben von Konrad Zweigert, Tübingen 1955
- Mangoldt, Herrmann Das Bonner Grundgesetz (Kommentar), 2 Bd., 2. Aufl., v. — Klein, Friedrich Berlin/Frankfurt 1957/1959
- Matteucci, Mario Les méthodes de l'unification du droit — Rapport général, in: L'unification du Droit, annuaire 1956, Bd. II, S. 2 ff. (éd. Unidroit, Rom 1957)
- Rapport complémentaire au rapport général sur les méthodes de l'unification du droit, in: L'unification du Droit, annuaire 1959, S. 59 ff. (éd. Unidroit, Rom 1960)
- Meissner, Boris Die internationale Arbeitsorganisation (ILO), in: Dokumente, Heft VII, herausgegeben von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausl. öffentl. Recht der Universität Hamburg, Frankfurt 1952
- Mosler, Hermann Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Festgabe für Carl Bilfinger. Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen des Max-Planck-Instituts für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht Heidelberg, Heft 29, S. 243 ff., Köln/Berlin 1954
- Internationale Organisationen und Staatsverfassung, in: Festschrift Wehberg (Zitat wie bei Ago), S. 273 ff.
- Peaslee, Amos J. International Governmental Organisations (Constitutional Documents), 2 Bd., 1959
- Pigorsch, Wolfgang Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, in: Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Heft 41, Hamburg 1959
- Pilotti, Massimo Les méthodes de l'Unification — rapport général, in: Actes du Congrès international de droit privé, S. 335 ff. (éd. Unidroit, Rom 1951)
- Raape, Leo Internationales Privatrecht, 5. Aufl., 1961
- Ramadier, Paul Conventions et recommandations de l'OIT, in: Droit social, Jahrg. 14, Nr. 9, November 1951, S. 598—603
- Reuter, Paul Institutions Internationales, Paris 1955
- Riegelman, Carol War-Time Trade-Union and Socialist Proposals, bei Shotwell (Zitat siehe dort), S. 55 ff.
- Riesman jr., David La Constitution des Etats Unies et la législation internationale du travail, in: RIT, Bd. 44, 1941, S. 137 ff.

- Sacco, R. Problemi della unificazione del diritto in Europa, in: Nuova Rivista di Diritto Commerciale, Bd. IV, 1953, S. 49 ff.
- Sauveplanne, Jean Georges Mesures tendant à concilier les divergences et à résoudre ces divergences par voie juridictionnelle (Zitat wie bei Malintoppi), S. 277 ff.
- Scelle, Georges L'Organisation internationale du Travail et le Bureau international du Travail, Paris 1930
- Le phénomène juridique du déboulement fonctionnel, in: Festschrift Wehberg (Zitat wie bei Ago), S. 324 ff.
- Précis de Droit des Gens, Bd. II, Paris 1934
- Vorwort zu Troclet, Législation sociale internationale (siehe dort)
- Schnorr, Gerhard Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung, München/Berlin 1960 (Bd. 10 der Schriften des Instituts für Wirtschaftsrecht an der Universität Köln)
- Schregle, Johannes Das internationale Übereinkommen über die Lohn-gleichheit von Mann und Frau und die Bundesrepublik Deutschland, in: Arbeit und Recht, 1954, S. 257 ff.
- Das kollektive Arbeitsrecht des Auslandes, bei Hueck-Nipperdey, Bd. II (siehe dort), Anhang S. 918 ff.
- Europäische Sozialpolitik (Erfolge und Möglich-keiten), Köln 1954
- Gedanken zur internationalen Rechtsvergleichung im Arbeitsrecht, in: Arbeitsrecht und Sozialpolitik (Festschrift für Fr. Sitzler), S. 367 ff., Stuttgart 1956
- Internationales Arbeitsrecht und Tarifvertrag, in: Recht der Arbeit, 1952, S. 161 ff.
- Montanunion und Arbeitsrecht, in: Arbeit und Recht, 1953, S. 292 ff.
- Secrétan, Jacques Problèmes constitutionnels suisses et l'OIT, in: RIT, Bd. 56, 1947, S. 1 ff.
- Seib, Friedrich Georg Die Zusammenarbeit der Internationalen Arbeits-organisation mit internationalen Organisationen in Europa (Koordination internationaler Sozialpolitik), in: Bundesarbeitsblatt, 1957, S. 111 ff.
- Shotwell, James T. The Origins of the International Labor Organisation, Bd. II (History), New York 1934
- Thomas, Albert Vorwort zu Georges Scelle, L'Organisation inter-nationale du Travail et le BIT, S. VII ff.
- Troclet, Léon-Eli Législation sociale internationale, Brüssel 1952
- Ulshöfer, Otfried Die deutsche Sprache in internationalen Organisa-tionen, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, in: Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Bd. 22, 1962, S. 697 ff.

- Valticos, Nicolas Conventions internationales du travail et droit interne, in: *Révue critique de Droit international privé*, 44, 1955, S. 251 ff.
- Verdross, Alfred Völkerrecht, 4. Aufl., Wien 1959
- Wackernagel, J. Die Bedeutung der Normenverträge im Völkerrecht, in: *Zeitschrift für Schweizer Recht*, Bd. 50, 1931, S. 230 ff.
- Wilson, Francis G. The International Labor Organisation, in: *International Conciliation*, Nr. 284, 1932, S. 399 ff.
- Zweigert, Konrad Die Rechtsvergleichung im Dienste der europäischen Rechtsvereinheitlichung, in: *Rabels Zeitschrift*, 1951, S. 387 ff.

Das Protokoll der Konferenz von Barcelona (September 1956) ist veröffentlicht in: *L'Unification du Droit*, annuaire 1956, Bd. II, S. 333 ff. (éd. Unidroit, Rom 1957), das der Konferenz von Rom (September 1959) in annuaire 1959, S. 393 ff. (éd. 1960).

LEBENS LAUF

Am 23. September 1933 wurde ich in Kusel/Pfalz als Sohn des damaligen Studienassessors Hans Fried und dessen Ehefrau Elisabeth, geb. Schnittspahn, geboren.

Meine Kindheit verbrachte ich in Ludwigshafen und Landau. Hier besuchte ich das humanistische Gymnasium und legte im März 1953 meine Reifeprüfung ab.

Meine juristischen Studien begann ich 1953 in Heidelberg. Später wechselte ich an die Universität München und schließlich an die Universität Mainz über, wo ich am 12. November 1957 die erste juristische Staatsprüfung bestand.

Den Vorbereitungsdienst als Gerichtsreferendar leistete ich im Oberlandesgerichtsbezirk Neustadt/Weinstraße ab. Nach einem längeren Sonderurlaub zur Beendigung meiner Dissertation legte ich am 3. August 1962 die große juristische Staatsprüfung ab.

Seit Mai 1963 bin ich in Frankenthal als Notarassessor tätig. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 18. Februar 1963.

